



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## Condições da Administração Pública para a Promoção da Igualdade entre Mulheres e Homens: Atitudes e Práticas de Dirigentes

Helena Maria Seiça Alexandre

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador(a):  
Doutora Maria das Dores Guerreiro, Professora Auxiliar  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2010

*Dedico este trabalho, ao meu filho Tiago e à minha filha Catarina, desejando que o seu futuro seja em igualdade, à minha Mãe, por tudo o que me mostrou e me ensina da vida e à memória da minha avó, Maria Custódia Pereira, que em tempos de fortes desigualdades, criou oportunidades para as mulheres da sua família e para aquelas que com ela tiveram o privilégio de trabalhar.*

*Quero expressar o meu profundo agradecimento à Professora Doutora Maria das Dores Guerreiro pelo inestimável apoio e orientação e por me ter ensinado tanto.*

*Agradeço ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo por ter acolhido o tema objecto desta dissertação e pelos estímulos para levar o trabalho até ao fim.*

*Ao meu marido, Jorge Reis Santos, agradeço o constante apoio e partilha de responsabilidades familiares que me permitiram atingir este objectivo.*

*Apresento os meus agradecimentos a amigas, amigos e colegas que, de uma forma ou de outra, expressando a sua amizade, me ajudaram a realizar esta dissertação: Belén Rando, David Ferraz, Fátima Velez, Gabriela Azevedo, João Estrella, Marina Birrento, Matilde Gago da Silva, Nuno Cunha Rolo e Teresa Oleiro.*

*Ao Instituto Nacional de Administração, I.P., agradeço o facto de me ter permitido o acesso a dados e facultado meios tecnológicos sem os quais este trabalho não seria exequível no prazo previsto.*

*Por fim, não posso deixar de agradecer às mulheres e homens dirigentes que se disponibilizaram a responder ao questionário e, assim, tornaram possível a presente dissertação.*

## **Resumo**

A cidadania é um conceito e processo estruturante das sociedades modernas. Pressupondo o princípio da igualdade das pessoas perante a lei, os direitos e os deveres na comunidade a que pertencem, visa criar condições de integração social e fundamenta o estado direito democrático. O acesso de todas as pessoas à cidadania é essencial para uma sociedade justa e equilibrada e deve de ser garantida pelo estado e a administração através de políticas e acções públicas.

Analisar a cidadania, o estado e a administração a partir da categoria social de género permite constatar que ser homem ou mulher tem associadas características sociais e culturais que posicionam e capacitam diferentemente uns e outras para o seu acesso e exercício. Originando uma sociedade desigualitária, remete para a necessidade de pensar formas de configuração dos direitos e deveres de cidadania adequadas às necessidades das pessoas e de como se pode intervir para eliminar as desigualdades de género.

Os mecanismos de promoção da igualdade entre mulheres e homens têm vindo a crescer em âmbito e relvo desde sobretudo os anos 70 do século XX, contribuindo para a eliminação de barreiras legais e jurídicas e equacionando hoje a o papel essencial das políticas públicas. É assim que às administrações públicas vem sendo solicitada uma cada vez maior capacidade de intervir para a promoção da igualdade entre mulheres e homens.

A fim de compreender a condições da administração pública portuguesa para a promoção desta igualdade, foi aplicado um inquérito por questionário a dirigentes da administração pública central portuguesa para conhecer as suas atitudes e práticas relativamente às questões de género na sociedade e nas organizações públicas, à necessidade de intervenção para a sua promoção e às práticas nas esferas pública e privada

Os resultados mostram que as desigualdades continuam a ser persistentes na administração pública portuguesa diferenciando homens mulheres nas esferas pública e privada, com a assimetria de responsabilidades na esfera privada e a interacção entre ambas a ter maiores impactos na vida profissional e oportunidades das mulheres. Mais mulheres que homens reconhecem ser importante a igualdade na vida familiar, laboral e política e que é necessário intervir neste domínio. Todavia, ambos apresentam um muito baixo nível de conhecimento das determinações nacionais e internacionais para tal, de reconhecimento e valorização da desigualdade na administração pública e dos potenciais das estratégias públicas de intervenção em geral.

Constatam-se, então, fortes limitações à possibilidade da administração em desempenhar o seu papel a estes níveis pelo que se propõe maior investimento na sensibilização e formação científica e técnica dos e das profissionais da administração, bem como a reflexão sobre o modo de definição e implementação da políticas de igualdade passando a uma forma mais participativa e de acordo com os contextos das pessoas.

## **Palavras-Chave**

Cidadania, estado, administração pública, políticas públicas, igualdade de género

**Abstract**

As a structuring concept and process of modern societies citizenship is based on the principle of equality for everyone living in a community who must obey the same laws and have the same rights and responsibilities. Its main goal is social integration and it defines the democratic state as such.

The access of all persons to citizenship is essential to a fair and balanced society and must be guaranteed by the state and the administration through public policies and actions.

The analysis of citizenship, the state and the administration from a gender perspective highlights the fact that being male or female is associated to social and cultural characteristics that define different access conditions to rights and responsibilities. Creating a non egalitarian society leads to the need of intervention from the state and public administration.

The mechanisms for promoting equality between women and men have been growing in scope since the 1970's contributing to the elimination of legal barriers and emphasizing the importance of public policies.

In order to understand the conditions of the Portuguese Public Administration to promote gender equality a questionnaire was applied to state senior civil servant focusing on their attitudes in relation to gender issues in society and public organizations and to the need for intervention, as well as their practices in public and private life.

The results show that inequalities still persist in the Portuguese public administration, differentiating men and women in their public and private spheres. There is an asymmetry in private responsibilities which reflects itself with greater impact on the lives and professional opportunities of women. More women than men recognize the importance of equality in family life, work and politics and that actions are needed in these areas. However, both genders have a very low knowledge of national and international determinations, barely recognizing inequality in the public sector and the potential of public intervention strategies in this area.

We conclude that there are strong restraints on the capability of public administration in promoting gender equality and that we need more investment in professional awareness, scientific and technical training, as well as changing the methodology of designing and implementing gender equality policies, towards a more participatory model, in accordance with the different contexts in which people live.

**Keywords**

Citizenship, state, public administration, public policies, gender equality



## Índice

Introdução	1
CAPÍTULO 1. CIDADANIA, ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS	4
1.1. Cidadania e estado	4
1.1.1. Cidadania	4
1.1.2. Estado, estado-providência e administração pública	8
1.2. Perspectivas de reforma da administração pública	11
1.2.1. Modelo racionalista burocrático - <i>weberiano</i>	13
1.2.2. A moderna gestão pública	14
1.2.3. A nova administração pública e o <i>neo-weberianismo</i>	15
1.3. O género na cidadania, estado e administração pública	17
1.3.1. Igualdade entre mulheres e homens e igualdade de género	17
1.3.2. Género e relações sociais de género	19
1.3.3. Cidadania e estado com uma perspectiva de género	22
1.3.4. Administração pública, políticas públicas e género	25
CAPÍTULO 2. HOMENS E MULHERES E CIDADANIA: MECANISMOS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE	31
2.1. Género na cidadania - uma reflexão necessária	31
2.2. Situação de homens e mulheres no acesso e exercício da cidadania	33
2.2.1. Contexto internacional	33
2.2.2. Países da União Europeia	34
2.3. Mecanismos de promoção da igualdade entre mulheres e homens e responsabilidades da administração pública	36
2.3.1. Organização das Nações Unidas	36
2.3.2. União Europeia	38
2.3.3. Políticas de promoção da igualdade de género: igualdade de oportunidades, <i>mainstreaming</i> de género e acções específicas	40
2.4. Administração e políticas públicas e a promoção da igualdade de género em Portugal	44
2.4.1. Situação de mulheres e homens em Portugal	44
2.4.2. A Administração pública portuguesa numa perspectiva de género	45
2.4.3. A promoção da igualdade entre mulheres e homens em Portugal	46
CAPÍTULO 3. CONDIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS EM PORTUGAL: ATITUDES E PRÁTICAS DE DIRIGENTES	51
3.1. Objectivos do estudo, dimensões de análise e metodologia	51
3.2. Análise e discussão dos resultados	53
3.2.1. Amostra	53
3.2.2. Perfil socioprofissional	53
3.2.3. Atitudes e representações de género e nível de conhecimento das responsabilidades da administração pública no domínio da promoção da igualdade de entre mulheres e homens	55
3.2.3.1. Conhecimento das estratégias e medidas internacionais e nacionais para a promoção da igualdade	55
3.2.3.2. Atitudes e representações de dirigentes perante as questões de género e da igualdade	57
3.2.3.3. Representações dos papéis de género	61
3.2.4. Políticas e práticas organizacionais de dirigentes	63
3.2.5. Dirigentes na esfera privada	66
3.2.6. Síntese conclusiva	67
CONCLUSÃO	70
Relatórios e documentos similares	74
Legislação	74
Referências bibliográficas	75

## **Glossário de siglas e abreviaturas**

AR – Assembleia da República  
CAGEP – Curso de Alta Gestão Pública  
CE- Comissão Europeia  
CE- Conselho da Europa  
CEDAW – Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres  
CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
ECEGGE - European Commission's Expert Group on Gender and Employment  
EFIWLC - European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions  
FORGEP – Programa de Formação em Gestão Pública  
I PNCTSH – I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos  
III PNCVD – III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica  
III PNI – III Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género  
INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.  
LVCR – Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações  
MADRP - Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas  
MAI - Ministério da Administração Interna  
MAOT - Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território  
MC - Ministério da Cultura  
MCTES - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior  
MDN - Ministério da Defesa Nacional  
ME -Ministério da Educação  
MEID -Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento  
MFAP - Ministério das Finanças e da Administração Pública  
MJ - Ministério da Justiça  
MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros  
MOPTC - Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações  
MS - Ministério da Saúde  
MTSS - Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social  
OCDE- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico  
OIT- Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCM - Presidência do Conselho de Ministros  
PNI- Plano Nacional para a Igualdade  
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública  
UE/EU – União Europeia (European Union)

## **Introdução**

A presente dissertação é apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Administração Pública, no ISCTE-IUL. Enquadra-se na área temática da igualdade entre mulheres e homens enquanto questão de cidadania.

Sendo o estado de direito democrático fundamentado e simultaneamente garante da cidadania, reflectirá na sua acção e organização o posicionamento de homens e mulheres perante a mesma e também as problemáticas a ela associadas. A cidadania resulta num conjunto de propostas sobre como os indivíduos devem ser detentores direitos e deveres políticos, civis e sociais, assentando no primado da igualdade perante a lei, que permita a efectiva e plena integração na comunidade e a plena realização do potencial humano. Embora assuma diferentes formatos em diferentes comunidades, é frequentemente reivindicado como um ideal de modernidade com tendência universal. Os direitos e deveres reconhecidos no estatuto de cidadania, modelam o próprio estado, as suas políticas e acções e o seu sistema administrativo pelo que, pelo que as transformações nestas três dimensões se encontram profundamente interligadas.

A cidadania e, enquanto seu garante, o estado e a administração pública, devem ser encarados numa perspectiva dinâmica. Estes conceitos sofreram grandes alterações e reformulações para dar resposta às modificações sociais que foram caracterizando o século XX. Neste âmbito, é muito importante compreender a forma como a questão da igualdade entre homens e mulheres se torna relevante. O aumento da participação das mulheres na esfera pública da sociedade em resultado, essencialmente, do acesso à escola e ao mercado de trabalho que conferem autonomia económica, bem como o reconhecimento do seu direito à participação política trazem novas questões para o domínio da cidadania, do estado, da administração e das políticas públicas. Desde logo, o principal desafio reside no facto de homens e mulheres apresentarem especificidades que colocam uns e outras em situação diferente e não igualitária perante a possibilidade de acesso e exercício de cidadania. Daqui que o estado e a administração pública devam, não apenas garantir a igualdade como, também, promovê-la. Tal desiderato requer a compreensão sobre os mecanismos e processos geradores de desigualdades entre mulheres e homens que caracterizam as sociedades, assentando nos conceitos inerentes às relações sociais de género como elemento crítico, quer no domínio interno das organizações públicas quer na sociedade em geral, destino das políticas e acções públicas.



A intervenção para a promoção da igualdade assenta em diversas estratégias que começam com mudança dos quadros legais, por forma a eliminar as barreiras jurídicas, encontrando-se hoje perante o desafio da transversalidade em todos os domínios, o que requer uma forte dimensão técnica e instrumental mas também de compreensão e valorização por parte dos actores envolvidos. Daí que os/as dirigentes da administração pública tenham um papel fundamental.

A pertinência do estudo reside, então, no contributo para a compreensão de factores que podem facilitar e ou limitar a capacidade da administração pública na promoção da igualdade entre mulheres e homens, assentando numa análise de género e de relações sociais de género ao nível dos e das dirigentes da mesma.

### **Objectivos e metodologia**

Tendo por base atitudes de dirigentes da administração pública central portuguesa, nomeadamente no nível de conhecimento sobre as medidas e estratégias em vigor, no valor que conferem à problemática e também nas estratégias e práticas que assumem na esfera pública e privada onde agem e decidem, o presente estudo procura compreender até que ponto este grupo estratégico de actores no domínio da administração pública pode ser um factor chave para que a promoção da igualdade entre mulheres e homens seja mais efectiva.

Os objectivos do estudo traduzem-se, então, em: i) identificar atitudes, representações e nível de conhecimento dos e das dirigentes da Administração Pública Central Portuguesa, relativamente às responsabilidades da mesma; ii) identificar políticas e práticas organizacionais e pessoais que possam indicar um posicionamento mais ou menos facilitador da execução das responsabilidades; iii) diagnosticar o modo como os e as dirigentes se encontram preparados para conceber e decidir sobre projectos financiados por fundos públicos que exigem a integração desta dimensão.

Para a realização do estudo optou-se pela metodologia quantitativa, com recurso à aplicação de um inquérito por questionário a uma amostra de dirigentes de primeiro, segundo, terceiro e quarto níveis, a exercer funções na administração central, em 2010. A amostra estudada consistiu em dirigentes que frequentaram os cursos para dirigentes de topo e intermédios no Instituto Nacional de Administração, I.P, entre 2007 e 2010, nomeadamente o Curso Avançado de Gestão Pública (CAGEP), para dirigentes de topo e o Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP), para dirigentes intermédios.

Os principais procedimentos desenvolvidos no decurso da pesquisa foram constituídos pela pesquisa bibliográfica e documental; elaboração do modelo conceptual; construção e

aplicação do inquérito por questionário *online*, tratamento e análise de dados e, por fim, a redacção do relatório de dissertação.

### **Desenvolvimento do trabalho**

O tema e as problemáticas aqui em estudo serão tratados em quatro partes. O primeiro capítulo respeita ao enquadramento analítico do tema. Partindo do conceito de cidadania, analisa-se o papel do estado e do estado providência como seu garante. Introduzindo de seguida o conceito de género e de relações sociais de género tente colocar-se em evidência como o género é uma dimensão de análise importante, com problemáticas próprias e complexas, para o estado, a administração e as políticas públicas, incluindo as perspectivas e agendas de reforma da administração pública.

O segundo capítulo apresenta um diagnóstico da situação actual de homens e mulheres no seu posicionamento relativamente ao acesso e exercício dos direitos de cidadania, numa perspectiva internacional, europeia e nacional, tentando explicar não apenas o carácter profundo e estrutural das questões de género no que respeita à cidadania, ao estado e à organização social, como também a necessidade de intervenção pública para a promoção da igualdade de género.

No terceiro capítulo, apresenta-se a análise e discussão dos resultados do inquérito por questionário, de acordo com os objectivos e as dimensões de análise definidos.

Por fim, nas conclusões é feita uma síntese dos resultados mais relevantes da pesquisa em função do quadro conceptual e dos dados analisados, evidenciando-se algumas questões pertinentes para aprofundamento futuro.

## **CAPÍTULO 1. CIDADANIA, ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IGUALDDE ENTRE MULHERES E HOMENS**

Tendo como ponto de partida o conceito de cidadania nas sociedades actuais reflecte-se, neste capítulo, sobre o papel do estado e da administração pública na resposta às complexas e dinâmica exigências daí decorrentes. Tal papel tem sofrido evoluções e constrangimentos levando a diversos movimentos de reforma, com reflexos essenciais no posicionamento do estado perante os cidadãos e cidadãs que o constituem.

Integrando na compreensão da cidadania e do papel do estado o género e as relações sociais de género, evidencia-se como esta categoria social é importante para compreender o estado e a administração e políticas públicas na promoção da igualdade entre mulheres e homens, enquanto princípio básico fundamental dos direitos de cidadania.

### **1.1. Cidadania e estado**

Compreender o estado moderno, os seus fundamentos e atribuições, e o papel da administração pública, remete para a compreensão da cidadania, enquanto categoria social dinâmica e politicamente construída que torna os seres humanos, uma vez investidos do estatuto de cidadania, como o fim último das acções públicas.

#### **1.1.1. Cidadania**

Cidadania é um conceito e uma categoria abrangente, dinâmica e evolutiva. Fundamenta o estado de direito democrático e, por isso, a sua análise é essencial quando se pretende reflectir quer sobre o estado e as suas funções quer sobre as missões da administração pública. No âmbito deste texto não nos debruçaremos sobre todas as dimensões da construção da cidadania nem das suas complexidades nas sociedades actuais. Tentaremos, sobretudo, compreender o conceito numa perspectiva normativa e na relação com a igualdade, a inclusão, a equidade e a justiça social, os direitos humanos e as funções do estado, no que respeita à garantia dos direitos de cidadania.

Enquanto quadro legal e social de autonomia individual e democracia política, a cidadania é o eixo central da concepção política dos estados ocidentais modernos bem como de todas as intervenções no domínio da definição de direitos e deveres (Shafir, 1998). É o elemento fundamental da configuração e acção do estado ocidental, moderno e democrático (Shafir, 1998; Mozzicafreddo, 2002; Lieberfied e Zürn; 2005). A cidadania assenta numa dimensão individual, definindo e ressaltando direitos e deveres de uma pessoa - cidadão ou cidadã - relativamente à comunidade a que pertence. Percebe-se, assim, que cidadania implica

direitos mas também deveres e que ambos estão situados num contexto evolutivo e dinâmico que os modela, com o pressuposto de que podem ser usufruídos, exercidos e garantidos. A pertença social a uma comunidade configura um estatuto que determina que cada cidadão ou cidadã – unidade básica da divisão da sociedade – é um membro competente da sua comunidade em igualdade perante a lei. O princípio da igualdade é, assim, em termos absolutos, inerente à cidadania (Turner, 1993; Mozzicafreddo, 2002; Shafir, 1998; Marshall e Bottomore; 1992).

Os direitos de cidadania manifestam-se em três dimensões. A dimensão da liberdade individual, que configura um conjunto de direitos individuais relacionados com a segurança e a liberdade do indivíduo na comunidade, a dimensão política, que assenta na possibilidade de participação no exercício do poder, e a dimensão social, que assegura o direito a um nível mínimo de bem-estar - rendimento, educação, saúde e protecção - e garante a inclusão social. Desde o século XIX até meados do século XX, o estado liberal assentou na garantia dos direitos civis e políticos. É a proposta de Marshall, no final dos anos 40 do século XX, que alarga as dimensões da cidadania integrando os direitos sociais - educação, saúde e protecção social - como direitos de cidadania, entendidos como de igual valor aos direitos civis e políticos, comuns a todas as pessoas e promovidos pelo estado. A sua formulação tem como objectivo tornar a sociedade mais equitativa e integradora, em resposta à exclusão inerente à estrutura de classes e sua relação com a distribuição do rendimento (Flora e Alber, 1984; Marshall e Bottomore, 1992; Mozzicafreddo, 2002).

Da configuração dos direitos de justiça e inclusão social resulta a necessidade de intervenção para dar resposta a fenómenos de crescente diferenciação e hierarquização social, de poder e oportunidades de acesso aos recursos (Plant, 1998) e, logo, de exclusão social ou risco de exclusão resultante do mercado (Marshall e Bottomore; 1992; Mozzicafreddo, 2002; Esping-Andersen, 2002). A lógica da cidadania pressupõe liberdade e segurança, igualdade de oportunidades, equidade, inclusão e justiça social, representando o modelo básico de integração nas sociedades actuais. Onde os mercados, na sua lógica, geram exclusões, a cidadania, através da acção do estado - da lei, das políticas e do sistema administrativo - pretende garantir uma verdadeira igualdade de oportunidades. Quanto maior é a diferenciação social, mais o estado de direito é chamado a intervir de forma a garantir os direitos de cidadania. Como afirma Mozzicafreddo (2002:190) “*a tensão e a conflitualidade entre a desigualdade de recursos face ao mercado e a igualdade no exercício da cidadania reflectem-se no desenvolvimento dos direitos sociais e na estrutura do estado-providência*”. O

alargamento dos direitos sociais faz emergir e dá relevo às problemáticas associadas à iniquidade, desigualdade e exclusão, nomeadamente no que respeita à distribuição de recursos e à efectiva existência de capacidades individuais e colectivas para o exercício da cidadania (Turner, 1993), levando a que o estado tenha que agir para reduzir esta tensão entre os direitos e a capacidade para os exercer, e entre a igualdade *de jure* em que assenta a cidadania e a (des) igualdade *de facto*, no seu exercício. A acção do estado para garantia dos direitos de cidadania tem então uma dimensão normativa e uma dimensão instrumental, técnica e organizativa.

O conceito e a lógica da cidadania configuram-se de elevada complexidade e abrangência. Segundo Mozzicafreddo (2002:2), *“a categoria de cidadania, como matriz de integração social e sistémica, percorre cada uma das três dimensões do cidadão, como contribuinte, como eleitor e como participe na sociedade. A categoria de cidadania operando como mediadora entre os indivíduos e as estruturas sociais constitui-se como uma forma especial de organizar o espaço político onde assenta a diferenciação, a integração, as tensões e as orientações sociais e organizacionais da vida colectiva”*.

A cidadania e o estado de direito, que a transforma de abstracção em realidade, modelam as relações sociais e a própria sociedade. Os direitos de cidadania configuram medidas legais, políticas e estruturas organizacionais e profissionais e, também, formas de financiamento que permitam que os mesmos sejam garantidos pelos actores políticos e o sistema público e privado. Ao incorporar os direitos sociais, o conceito de cidadania, torna-se mais abrangente e complexo e dá origem a profundas alterações na organização das estruturas políticas e sociais e do próprio estado e das suas administrações públicas. Altera, alargando, as relações entre os cidadãos e cidadãs e os estados e a estrutura das sociedades dirimindo os efeitos da estratificação social. São o elemento essencial da dimensão redistributiva de recursos do estado e permitem compreender, de algum modo, a forma como a sociedade se vai modelado, como resultado da actividade administrativa (Mozzicafreddo, 2002).

Enquanto conceito e processo que se foi construindo ao longo da evolução das sociedades, a cidadania é uma categoria resultando de alterações sócio-políticas inerentes à industrialização, nomeadamente da alteração das lógicas da solidariedade e da emergência dos mercados como garantia de rendimentos e de sistemas políticos com pressões ou características democráticas. Como conceito construído e contextualizado, logo evolutivo, que resulta da pressão social inerente às expectativas de pessoas e grupos, que se vão construindo e evoluindo, a cidadania configura diferentes tipos de estado - do estado liberal mínimo do

século XIX ao estado de direito democrático do bem-estar mais ou menos interventivo dos séculos XX e XXI (Turner, 1993; Mozzicafreddo, 2002; Canotilho, 2000).

Ao “*modelar fluxos de recursos para pessoas e grupos sociais* (Turner, 1993:2), a cidadania permite melhor compreender desigualdades e diferenças de poder na sociedade, uma vez que modela as suas transferências em função da competência de cada membro, a qual pode variar em função da sua posição perante a comunidade e sociedade. Os direitos de cidadania implicam recursos para a sua garantia. E porque estes são limitados são, necessariamente palco de negociação, de manifestação de maior ou menor poder social de grupos socioprofissionais ou de cidadãos, para tornar prioritários os direitos a que estão vinculados. Esta realidade confere ao estado-providência uma especial apetência para ser algo refém dos grupos sociais que lhe permitem atingir os seus fins (Mozzicafreddo, 2002; Castles, 2004). A garantia da cidadania apresenta, deste modo, limitações de recursos orçamentais (Mozzicafreddo, 2002; Castles, 2004) e, tal como a sua construção, parece ser enviesada por pressão social (Turner, 1993; Mozzicafreddo, 2002; Jones 1998; Patman, 2006).

A cidadania enfrenta hoje dois tipos essenciais de problemas. Por um lado, a natureza da pertença social, numa sociedade altamente diferenciada onde cada vez mais se questiona a autoridade do estado-nação (Turner, 1993) e, por outro, a eficiente e equitativa alocação de recursos para que essa mesma cidadania seja efectiva (Turner 1993; Mozzicafreddo, 2002).

Perante os desafios inerentes à globalização de problemas colocados às pessoas, aos seus direitos e ao estado enquanto estrutura local e regional perante fenómenos globalizados (Lieberfried e Zürn, 2005; Turner, 2006; Nash, 2009) é importante colocar a questão dos direitos humanos, que chegam onde a cidadania e a sua lógica cosmopolita ocidental e de estado-nação não consegue (Nash, 2009; Turner, 2006). Embora não configurem os deveres, as responsabilidades e os recursos inerentes ao estado de direito dos direitos de cidadania, e ao contrário desta, os direitos humanos, traduzindo-se num conjunto de orientações morais, surgem com objectivos globais e universais que se situam para além das comunidades e dos espaços territoriais da cidadania (Turner, 1996; Nash, 2009). Em países onde os direitos e deveres não se encontram consolidados como nas democracias mais desenvolvida, os direitos humanos têm vindo a assumir um papel de crescente relevo e importância, uma vez que tendem a deixar de ser orientações para, em alguns, estarem a ser transferidos para os quadros normativos (Nash, 2009).

A característica “universal” dos direitos humanos, assente na universalidade da pessoa humana e na sua dignidade, leva, de algum modo, à legitimação das exigências internacionais

para a sua promoção e defesa. Tal é o que acontece com a perspectiva da igualdade entre os sexos, uma vez que a sua definição em termos globais, nomeadamente em declarações, convenções e tratados, tem vindo a levar a que cada vez mais países a transponham para os quadros normativos e de política nacionais e regionais e levando à criação de estruturas e recursos para tal (Walby, 2002; ONU, 1995; Nash, 2009). A Declaração Universal dos Direitos Humanos consubstancia, assim, um quadro fundamental de promoção da igualdade no mundo.

É assim que igualdade entre mulheres e homens aparece hoje como uma questão de direitos humanos e de cidadania. Embora a preocupação de Marshall fosse a de uma sociedade mais igualitária em termos de classe social e não com base no sexo (Marshall e Bottomore, 1992; Shafir, 1998; Jones, 1998; Lukes e García, 1999), a perspectiva social de cidadania, para além da política, pode conduzir a uma sociedade mais justa e igualitária pela capacitação das pessoas para o seu pleno exercício e como elemento fundamental de integração social e de uma sociedade mais coesa e justa.

### **1.1.2. Estado, estado-providência e administração pública**

A razão de ser do estado moderno é a garantia dos direitos de cidadania, sendo que os valores sociais básicos consubstanciados no conceito de cidadania *“como a segurança legal, a liberdade individual, a autodeterminação política e o bem-estar social, se têm tornado, apesar das suas diversas manifestações, como os aspectos determinantes”* do estado (Lieberfied e Zürn, 2005:5). Deste modo, o estado tem sido um instrumento de resposta às alterações sociais, económicas e políticas das sociedades, numa tentativa de garantir a segurança dos indivíduos mas, também, a equidade e inclusão social assente no princípio da igualdade (Lieberfied e Zürn, 2005; Mozzicafreddo, 2002). Perante as suas responsabilidades o estado-nação vê-se, então, confrontado com funções e atribuições diversas e complexas pelo que necessita de legitimar a sua acção, de se estruturar, organizar, adquirir recursos, além de ter que actuar numa perspectiva nacional e supra nacional e responder a problemáticas que se formam a níveis claramente globais (Lieberfied e Zürn, 2005).

Nas sociedades modernas o estado visa, idealmente, a igualdade de todos os cidadãos e cidadãs e o interesse público (Mozzicafreddo, 2002) pelo que *“todos os estados modernos, de algum modo, prosseguem funções relacionadas com a redistribuição de rendimentos, gestão e intervenção na economia e processos de regulação de mercado”* (Majone, 1997:4). Com efeito, a intervenção do estado tem tentado garantir a igualdade de oportunidades, e responder à estratificação social, nomeadamente através da educação de massas e de tarefas

de regulação da actividade do sector privado, por forma, não só a evitar a sobreposição dos seus interesses ao interesse público, como a corrigir falhas de actividade que possam gerar falta de equidade na sociedade (Mozzicafreddo, 2002; Sá, 2000; Majone, 1997).

Desde o fim do século XIX, mas de forma mais abrangente e complexa desde os anos 30 do século XX, que o estado tem sido chamado a intervir para resolver a “questão social” e para criar uma “boa sociedade”, que se configura como uma sociedade justa, equitativa e inclusiva (Mozzicafreddo, 2002; Esping-Andersen, 2002; Flora e Alber, 1984). A “boa sociedade” requer segurança, garantia da participação política, educação, saúde, protecção social e, mais modernamente, cultura, protecção ambiental e igualdade (Mozzicafreddo, 2000; Marshall e Bottomore, 1992). *“O estado-providência tem contribuído, pela acção política, para uma relativa alteração da estratificação social nas sociedades, não apenas naquilo que Marshall denominou a lógica da cidadania e a promoção da igualdade de oportunidades, mas sobretudo reorganizando as relações sociais e a situação social dos indivíduos”* (Mozzicafreddo, 2004:34).

A essência do estado-providência é, então, a garantia de um nível mínimo de rendimento, saúde, educação, habitação e protecção assegurada a cada cidadão e cidadã como um direito que lhe é inerente pelo seu estatuto (Mozzicafreddo, 2002:4-5). Estatuto este que, em resultado da perda da solidariedade das estruturas comunitárias e das incertezas sociais, leva a uma crescente complexificação do estado. No entanto, embora o estado-providência, seja o elemento fundamental de modernidade das sociedades e dos sistemas políticos, não se assiste à uniformidade nas suas manifestações, uma vez que o tipo providência de bem-estar varia consoante o modelo político e social das sociedades que o fundamentam (Esping-Andersen, 1992; 2002; Mozzicafreddo, 2002).

O estado confronta-se hoje com novos e grandes desafios. As alterações demográficas - com baixa natalidade e envelhecimento demográfico - os novos estilos de vida, assentes na valorização da liberdade de escolha individual, a alteração de configuração de agregados familiares, a cada vez menor capacidade da família em prestar os cuidados (que durante séculos nela se presumiu que assentavam), associada à presença maciça das mulheres no mercado de trabalho, onde são cada vez mais qualificadas e do qual exigem mais oportunidades, dão corpo a um *“novo desafio do bem-estar”* (Esping-Andersen, 2000; Castles, 2004).

Por outro lado, o modelo económico assente na flexibilidade do mercado de trabalho e na elevada qualificação faz com que as falhas de provisão neste domínio coloquem um grupo



significativo de pessoas num ciclo vicioso de desemprego ou, então, trabalho precário e ou mal remunerado, que configuram grande risco de exclusão social permanente (Esping-Andersen, 2002), onde a realidade de homens mulheres parece apresentar características diferentes com penalização para as segundas (Walby, 2007).

Não são apenas as expectativas das pessoas, que configuram as necessidades e noção de bem-estar dentro da estrutura da sociedade, como também as fontes de recursos e formas de financiamento que têm vindo a sofrer alterações e colocam o estado em geral e o estado-providência em particular perante realidades, de algum modo novas, por forma a manter as suas funções. Com efeito, nas sociedades actuais persistem fenómenos de desadequação dos sistemas políticos às exigências da sociedade, de desemprego, pobreza, iliteracia, infoexclusão, e outras formas de exclusão social, bem como crescentes dificuldades em assegurar o desenvolvimento económico e garantir a equidade fiscal. Questiona-se o papel do estado-providência, as suas atribuições e estratégias de intervenção. Analisam-se os seus gastos, as dificuldades em garantir a equidade que deve promover, as falhas em cumprir os objectivos no domínio da intervenção na economia, a falta de transparência a responsabilidade, a captura por grupos de interesses específicos e a desadequação às modificações sociais (Esping-Andersen, 2002; Majone, 1997; Sá, 2000).

Estes desafios, num contexto de pressões para políticas e serviços de grande custo económico, colocam no topo da agenda a questão do financiamento do estado, dada a escassez de recursos perante cada vez maiores expectativas (Castles, 2004; Esping-Andersen, 2000), que leva a que se questione a viabilidade de políticas e serviços. Por isso, Esping-Andersen alerta para o facto de nas reformas do estado e da administração pública haver *“inevitavelmente questões básicas de justiça social envolvidas. Mas há um forte argumento segundo o qual a igualdade de oportunidades ao longo da vida se está a tornar um elemento sine qua non para a eficiência”* (2002:5).

Se o papel do estado de direito democrático tende a ser consensual nos países democráticos, os meios para a sua prossecução posicionam-no em duas posições analíticas diferentes. Por um lado, o estado mais interventor em que ele próprio assume a provisão das funções do bem-estar e, por outro, o estado mais regulador, que deixa para outros actores sociais a intervenção no sentido de prover bens e serviços, nomeadamente do domínio social e económico (Majone, 1997; Clarke e Newman, 1997; Lieberfied e Zürn, 2005).

O estado é indissociável da administração pública (Stillmann, 1997) e os paradigmas de estado, mais interventivo ou mais regulador, reflectem-se na administração pública que lhe

dá corpo e permite atingir os seus fins. “*A administração pública é o veículo de expressão dos valores e preferências dos cidadãos, comunidades e da sociedade como um todo. Alguns destes valores são constantes e outros modificam-se com a evolução da sociedade, originando transformações na administração e no estado*” (Bourgoun, 2007:7). É o sistema administrativo que capacita ou limita o estado para cumprir decisões resultantes da dimensão política, democrática, legítima e é aí que surgem, e podem ser resolvidos, problemas de eficiência, eficácia, efectividade, equidade, responsabilidade e ética na acção do estado (Mozzicafreddo, 1992; Bilhim, 2000; Clarke e Newman, 1997; Pitschas, 2003).

Deste modo, a reforma do estado é em grande parte a reforma da administração pública, e muitas das questões e críticas que se colocam ao estado passam pela administração pública e pela forma como se concebe, se estrutura e se manifesta, bem como aos resultados que apresenta e à capacidade para responder às exigências da cidadania e aos desafios do estado (Rocha 2000; Sá, 2000; Bourgon, 2007; Mozzicafreddo, 2001).

## **1.2. Perspectivas de reforma da administração pública**

O estado e a administração têm sido confrontados com dinâmicas e pressões de mudança levando a uma renegociação com a sociedade e a economia, dando corpo a diferentes perspectivas de reforma do estado e modernização das administrações públicas (Rocha, 2000; Pitschas, 2003; Pollitt e Bouckaert, 2004; Lieberfied e Zürn, 2005). Mozzicafreddo (2001:3) identifica as razões estruturais que explicam as diversas iniciativas de reforma, nomeadamente: a) o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas públicas, resultantes sobretudo do aumento dos gastos com as políticas sociais do estado-providência; b) a complexidade de funcionamento da administração pública associada à necessidade de resposta à heterogeneidade crescente da sociedade; c) a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos; d) as novas tendências de transformação da estrutura do estado, no sentido de tornar a sua estrutura mais equitativa e a governação mais flexível e transparente.

O estado-providência organizou-se fundamentalmente através de estruturas burocráticas clássicas que se apresentaram como o melhor modelo para permitir resposta à crescente complexidade das funções do estado: garantir a dicotomia entre administração e poder, com neutralidade e uniformidade de acção e decisão; intervir na economia; implementar políticas sociais e assegurar a integração de novas *expertiese*. Todavia, às burocracias estatais estão associadas a rigidez, desperdício, ineficiência, poder de grupos profissionais e elites de dirigentes que tornam o estado, de algum modo, refém das suas

próprias agendas e prioridades (Rocha, 2000; Mozzicafreddo, 2002; 2001). Assim, as perspectivas de reforma do estado e modernização da administração pública parecem ter como objecto encontrar alternativas aos problemas do estado administrativo e social assente no seu modelo burocrático. Pretendem, portanto, introduzir novos mecanismos, novas estruturas e novos procedimentos na forma como o estado cumpre as suas funções (Flora e Alber, 1984; Majone, 1997; Clarke e Newman, 1997; Mozzicafreddo, 2001).

Uma primeira grande proposta configura-se com a entrada do sector privado e da lógica da gestão privada para o domínio das funções do estado, separando-se as entidades que produzem bens e serviço públicos e as que os pagam. Procurando o “estado eficiente”, dá-se corpo ao estado managerial ou estado regulador, que se encontra associado uma ideologia neo-liberal de crítica ao sector público e às burocracias, o qual, nos anos oitenta e noventa, encontrou, um pouco por todo o mundo, terreno nas consequências da grave crise energética e económica da década de setenta (Clark e Newman, 1997; Pitschas, 2003; Pollitt e Bouckaert, 2004).

Todavia, perante as dificuldades do estado gestor em responder aos desafios nos quais entendeu intervir e às especificidades dos assuntos relativos à dimensão pública do estado e da administração, bem como perante as pressões democráticas que apelam ao envolvimento e participação dos cidadãos e da sociedade civil nas decisões que lhes dizem respeito, o estado tende a cumprir a suas missões chamando para o processo político e administrativo diferentes actores e redes, criando o modelo de *governance*. Este, embora possa ser entendido de diversas formas consoante o contexto em que se manifesta, confere outra dimensão ao conceito de cidadania, sobretudo na configuração das relações entre o estado e a sociedade, levando a uma revalorização da dimensão pública no processo político e administrativo democrático (Koiman, 1993; Pierre e Peters, 2000; Denhardt e Denhardt, 2003 a, b; Giaque, 2003).

Os fundamentos e o papel do estado assentam em valores essenciais que vão assumindo diferente relevância nos diferentes paradigmas de reforma da administração pública, configurando maior ou menor valorização da dimensão de serviço público ou da dimensão de desempenho (Mozzicafreddo, 2001, 2002; Peters, 2001; Giaque, 2003, Pistchas, 2003). Importa também, para esta reforma, equacionar a importância da dimensão política, uma vez que é na sua esfera que se define que caminhos ou abordagens integrar e como se modelam as relações entre o estado, a administração, os seus empregados e os cidadãos (Sá, 2000; Mozzicafreddo, 2001). Com efeito, na prossecução do interesse público,

da equidade e igualdade e da justiça, ou seja, da cidadania, poderá ser diferenciada a forma como se equacionam os destinatários da acção, que valor assume a eficiência e a eficácia, que importância reveste a legalidade da acção, como é equacionada a participação e como se posiciona segundo as exigências da democracia. Dimensões, estas, por vezes dilemáticas ou mesmo conflituantes (Mozzicafreddo, 2001). Neste quadro, as questões relacionadas com o género e a igualdade manifestam-se em todas as dimensões identificadas e podem revestir problemáticas específicas em cada vertente da reforma da administração.

### **1.2.1. Modelo racionalista burocrático – *weberiano***

O modelo racionalista burocrático, como vimos, configura a base primeira das organizações da administração pública. A sua racionalidade que assenta no primado das políticas, normas e leis apresentou-se, no seu tempo, como a mais apropriada para permitir à administração conseguir dar resposta a crescentes solicitações. Situada num tempo e contexto em que o paradigma dominante é a especialização e a organização científica do trabalho e da organização, tem como enfoque principal obter o máximo de produção por unidade de trabalho, necessitando de fortes hierarquias que permitam coordenar e gerir as actividades. As burocracias foram descritas e defendidas por Weber (1922) como o “tipo ideal” de organização que, tendo como base de legitimidade a primazia da lei acima dos interesses individuais e situações específicas permitiria a necessária imparcialidade, neutralidade e regularidade de procedimentos que possibilitaria crescer sem perder o controlo. Nesta lógica, a neutralidade é uma característica essencial não apenas da dimensão humana interna, como do ambiente externo e dos destinatários das políticas, que são tratados de forma imparcial e neutra, desde que se cumpra a norma e a lei. O destinatário é, então, o administrado, que assume uma atitude passiva, sendo o receptáculo das decisões legitimadas pela norma imparcial (Weber, 1922; Mozzicafreddo, 2001; Rocha 2000).

Todavia, o “tipo ideal” acaba por ser, em parte, uma abstracção e as burocracias são associadas à incapacidade de resposta ao que muda, à rigidez de auto reprodução e ao facto de terem associadas o crescimento de profissionais e dirigentes que fazem das organizações burocráticas e do estado refém dos seus interesses particulares. Os valores de interesse público parecem perder-se em função de normas de resposta a interesses específicos de quem tem poder negocial (Mozzicafreddo, 2002; Rocha 2000). Por outro lado, as questões da democracia e da diversidade não aparecem equacionadas no paradigma burocrático, uma vez que o neutro é o seu fundamento (Pierre e Peters, 2000; Denhardt e Denhardt, 2003). Esta questão passa a ser abordada com os teóricos das burocracias representativas que defendem

que a composição demográfica do efectivo é essencial para dar resposta aos interesses da sociedade (Kingsley, 1944; Krislov, 1974; Dolan e Rosenblom, 2003).

### **1.2.2. A moderna gestão pública**

A crise do estado-providência e das suas burocracias administrativas e profissionais leva a que surjam novas formas de perspectivar o estado e a sua administração. O termo “nova gestão pública” abarca um conjunto de abordagens diversas no espaço, no âmbito e na abrangência (Hood, 1992; Pollitt e Bouckaert, 2004;) mas que têm alguns princípios em comum, nomeadamente a transposição de lógicas e princípios da gestão privada para a administração pública por forma a torná-la mais eficiente e eficaz. Uma das suas manifestações é a separação entre a orientação, o financiamento e a execução, pelo que as organizações autónomas que competem entre si por recursos são um dos elementos que resultam dos processos de reorganização das estruturas com o objectivo de as tornar mais flexíveis e competitivas numa lógica de mercado, o qual assume um papel de primazia na forma de prestação de serviços públicos e no acesso aos mesmos por parte dos cidadãos. As medidas de desburocratização de procedimentos internos, por um lado, e o *contracting out* ou *outsourcing* e descentralização de poderes e estruturas, sobretudo associadas aos direitos sociais, por outro, são características desta perspectiva de reforma no seu ideário de contestação às burocracias e de introdução de mecanismos de mercado. Não apenas as políticas e entidades de regulação e fiscalização crescem em valor como as agências autónomas e as *expertise* associadas, são a configuração organizativa mais consistente (Majone, 1997). A racionalidade principal desta perspectiva assenta nos fins das organizações, pelo que a dimensão da avaliação de desempenho de pessoas e de organizações, ganha especial relevância.

Neste contexto, a eficiência e eficácia, a redução de custos associados a melhores resultados, que devem ser equacionados em termos de satisfação de clientes, tornam-se os valores fundamentais. Os destinatários dos serviços públicos são entendidos como clientes e consumidores a quem são fornecidos serviços, com a maior qualidade ao menor custo e que são pensados numa lógica de relação entre a oferta e a procura. As especificidades inerentes à dimensão pública da actuação não são equacionadas neste paradigma de reforma. Ganha valor a dimensão de avaliação de performance relativamente à dimensão de serviço público, transparência e equidade. Neste caso surgem questões associadas à legitimidade de acção, discricionariedade de poder dos especialistas que não estão sob os juramentos de ética pública, e, daí, por vezes, a dificuldade em garantir o cumprimento do interesse público, por

sobreposição do interesse dos agentes e da captura do regulador pelo regulado (Majone, 1997; Mozzicafreddo, 2001; Peters 200; Pollitt e Boukaert, 2004).

Com efeito, a moderna gestão pública, apresentada como um modelo ideal de reforma pelos seus defensores, não equaciona diferenças entre os interesses e as lógicas do foro privado e empresarial e público, traduzidas em questões fundamentais inerentes à administração pública, como a equidade, a igualdade de oportunidades e a legalidade da acção, mas também de democracia. Esta última apresenta-se, no entanto, como um dos mais fortes factores de pressão para a reforma, facilitada pela evolução tecnológica e aumento da literacia, que permitem maior exigência e controlo social público da actividade administrativa (Peters 2001; Denhardt e Denhardt, 2003; Giauque, 2003; Pollitt e Boukaert, 2004).

### **1.2.3. A nova administração pública e o neo-weberianismo**

Os problemas inerentes às limitações da moderna gestão pública (Pistchas, 2003; Pollitt e Boukaert, 2004), associados a uma cada vez maior pressão para a integração da diversidade que caracteriza as sociedades, dos valores e processos da democracia e de recuperação do interesse público e da equidade e igualdade, fazem com que se configure uma diferente abordagem da reforma, que assenta numa lógica de participação e democracia, logo, em valores de transparência e prestação de contas, e em processos negociais - a nova administração pública.

Os objectivos da administração configuram a garantia dos interesses da sociedade e os destinatários são entendidos como cidadãos com direito e deveres, mas também poder, que não se limita ao poder passivo de participação política. A sua configuração assenta em grande parte nas redes colaborativas de diferentes actores envolvidos nos processos políticos e de concepção e prestação de serviços públicos (Denhardt e Denhardt, 2003; Mozzicafreddo, 2001). É, então, essencial desenvolver mecanismos de negociação, arbitragem e conciliação de interesses, e recupera-se o valor do serviço público, da justiça e equidade, que tomam corpo numa nova relação entre o estado e os cidadãos que, não sendo apenas receptáculo passivo de decisões ou clientes de um serviço, são o fim essencial de todo o processo político e administrativo (Denhardt e Denhardt, 2003; Mozzicafreddo, 2001b).

Parece-nos, todavia, que estas abordagens não deixam de ter associadas dimensões algo problemáticas, tais como as formas de prestação de contas por parte diferentes actores envolvidos no domínio público, as culturas e lógicas próprias de cada grupo, a integração da diversidade para das resposta permanente a novas e diferentes situações e a relação entre a

igualdade de oportunidades, a equidade e a justiça e o poder social e político de uns actores e cidadãos relativamente a outros.

A efectiva prossecução do interesse público leva a que as administrações públicas equacionem hoje como podem manter algumas das questões essenciais do sistema burocrático mas também das propostas da moderna gestão pública e das perspectivas de reforma mais participativas e democráticas (Pollitt e Bouckaert, 2004; Giauque, 2003). Apresentando-se como uma abordagem de algum modo contingencial, que resulta das relações entre o modelo burocrático e as perspectivas de reforma, emergem sobretudo nos países de modelo administrativo continental (Pollitt e Bouckaert, 2004).

Neste contexto, o estado *neo-weberiano* (Pollitt e Bouckaert, 2004) assume algumas dimensões das propostas *weberianas*, tais como, a reafirmação do estado como o principal facilitador de soluções para os problemas inerentes à globalização, às alterações tecnológicas, demográficas e ambientais; a reafirmação do papel da democracia e da legitimidade da acção do estado, bem como do papel da lei na relação entre os cidadãos e o estado, que inclui igualdade perante a lei, segurança jurídica e legalidade das acções do próprio estado; por fim, a preservação dos princípios e valores do serviço público. Por outro lado, os elementos *neo* traduzem-se na reorientação das organizações no sentido de integrarem e darem resposta às necessidades dos cidadãos, criando uma cultura de qualidade e serviço, o estabelecimento de mecanismos de cidadania activa e de consulta e participação directa dos cidadãos, a lógica de gestão de recursos e orientação para resultados, com mecanismos de controlo e prestação de contas e profissionalização do serviço público, por forma a ser capaz de, não apenas cumprir a lei, mas também agir com racionalidade de gestão e integrar as necessidades dos cidadãos e do contexto onde age.

Neste quadro de análise, Giauque (2003) reflecte em como o impacto da moderna gestão pública nas organizações públicas deu origem a uma nova forma de regulação das mesmas que chama de “burocracia liberal”, a qual reflecte, em simultâneo, elementos paradoxais das racionalidades burocrática e gestionária, tais como liberdade e constrangimentos organizacionais, neoliberalismo e burocracia e descentralização e concentração e poder, que coexistem. Clarifica que há diferenças essenciais entre organizações públicas e privadas em termos de regulação, estratégia, cultura e estrutura. Nas organizações públicas há a considerar o carácter político e legal bem como a cultura que as distingue, na essência, das outras e faz toda a diferença na sua actuação.

### **1.3. O género na cidadania, estado e administração pública**

Enquanto direito de cidadania e questão de direitos humanos, a igualdade entre mulheres e homens é uma das tarefas fundamentais dos estados e, logo, uma missão das administrações públicas e de intervenção à escala global. A análise apresentada neste ponto visa colocar em evidência a categoria social de sexo, que remete para as dimensões de género, no estado de direito, no sistema organizacional da administração pública e na sua relação com a qualidade da democracia e nas políticas públicas, tendo como fundamento a cidadania enquanto elemento definidor do estado de direito democrático. Optou-se por uma análise base do sistema de género comum à civilização humana para melhor ilustrar as suas dimensões universais e transversais, embora o mesmo se manifeste de modo mais ou menos intenso em diferentes tempos e espaços e seja, por isso, em algumas das suas dimensões, contextual e dinâmico.

#### **1.3.1. Igualdade entre mulheres e homens e igualdade de género**

As sociedades humanas compõem-se por duas partes biologicamente distintas - homens e mulheres - representando cada uma cerca de metade da humanidade. Se do ponto de vista biológico se verifica uma perfeita simetria entre os seres humanos de ambos os sexos, tal não se reflecte nas diversas dimensões da estrutura social, organização política e valores dominantes de cultura, onde as assimetrias entre mulheres e homens nos vários domínios da vida são uma realidade (PNUD, 2009), assimetrias estas que remetem para a necessidade de compreensão, não apenas das suas causas essenciais, mas também do que deve ser a igualdade entre mulheres e homens.

O Conselho da Europa, enquanto entidade supranacional cujas directrizes conceptuais e metodológicas podem influenciar as decisões de política, define igualdade entre mulheres e homens como “*uma igual visibilidade, empoderamento<sup>1</sup> e participação de ambos os sexos em todas as esferas da vida pública e privada*” (Conselho da Europa, 1999: 13), a qual não deve ser entendida como o contrário da diferença entre os sexos, mas sim um princípio para combater a desigualdade social. Configurando-se como uma perspectiva alargada, a igualdade manifesta-se e deve ser promovida em todas as dimensões do ser humano (da individual, à política e social) e em todas as esferas da vida. A promoção da igualdade visa, então, a plena participação de mulheres e de homens e toda a sociedade sendo, só por isso, uma questão de cidadania (ONU, 1995; Conselho da Europa, 1999; CIDM, 2005).

---

<sup>1</sup> Adaptação ao português do termo *empowerment* que significa ter autonomia, adquirir poder, ter capacidade para algo.



Segundo Rossi (1969), a igualdade na sociedade pode ser equacionada de três formas diferentes. O *modelo pluralista*, no qual a sociedade valoriza de forma igual os diferentes grupos e as suas características; o *modelo de assimilação*, que conduz a uma sociedade no qual os grupos minoritários são assimilados pelo grupo maioritário ou dominante, perdendo as suas características específicas e, por fim, o *modelo híbrido*, nos quais ambos os grupos se alteram. Por seu lado, e seguindo esta abordagem ao analisar especificamente as estratégias internacionais de promoção da igualdade de género Rees (1998) identifica três modelos que podem configurar esta mesma igualdade. O primeiro é aquele em que a igualdade é baseada na procura da semelhança, especialmente em áreas previamente dominadas por homens e onde, apesar da crescente participação de mulheres, as normas de *masculinidade* permanecem como a referência. O segundo é ilustrado pela procura de igual valor do masculino e feminino e dos contributos de homens e de mulheres, por isso aceitando reproduzir uma sociedade segregada por sexo. Finalmente, o terceiro, procura gerar uma nova cultura e estrutura social visando uma transformação das relações de género.

A autora classifica os dois primeiros como limitadores das oportunidades, ou porque “disfarça” a desigualdade (o primeiro), ou porque equaciona sobretudo as questões das mulheres (o segundo) envolvendo pouco as relações entre mulheres e homens. Segundo Rees o terceiro modelo busca uma efectiva transformação das relações entre homens e mulheres e entre o masculino e o feminino, alterando as normas e padrões para todas e todos, substituindo, assim, a estrutura social segregada. Deste modo, afigura-se como fundamental equacionar que tipo de igualdade se assume como tarefa fundamental do estado garantir e promover, pois esta irá moldar as políticas e decisões públicas.

A promoção da igualdade entre mulheres e homens passou primeiro pelas estratégias legais, isto é, reconhecer às mulheres e aos homens direitos iguais, oportunidades iguais e igualdade de tratamento (CE, 1999; Ferreira, 1999) - a igualdade *de jure*, que é um princípio essencial da cidadania (Mozzicafreddo, 2002). No entanto, perante as assimetrias de representação, de visibilidade e de empoderamento entre homens e mulheres que permanecem como uma das dimensões estruturantes das sociedades actuais, embora com maior ou menor incidência em diversos países ou áreas culturais (PNUD, 2009), a igualdade na lei (*de jure*), parece não conduzir, necessariamente, à igualdade no acesso aos domínios por ela definidos e garantidos (*de facto*). Constatase, então, que as características e as condições de vida de homens e de mulheres são diferentes e as repercussões das decisões, medidas e políticas tendem a ser diferenciadas em função do sexo (CE, 1999).

### 1.3.2. Género e relações sociais de género

Assentando em factores mais profundos que os quadros normativos formais, as desigualdades entre homens e mulheres devem ser entendidas no quadro da construção de género e relações sociais de género. A construção social de género em torno das características biológicas de sexo acontece num contexto de *modelo dominante masculino* da organização social e cultural em que mulheres e homens são socializados (Bourdieu, 1999; Beauvoir, 1987). Penalizando tanto umas como outros, é desigualitário, uma vez que os seus valores são considerados como neutros, por um lado, mas ao mesmo tempo, de um modo geral, em nome de especificidades biológicas, não atribuindo igual valor social a práticas e papéis tradicionalmente atribuídos de forma diferenciada a mulheres e a homens inibindo, assim, a manifestação plena de capacidades e competências de uns e outras nas diversas esferas da vida. Este modelo remete, então, umas e outros para papéis *genderizados* e limitadores, embora reconhecidamente mais penalizadores para o lado *feminino* da sociedade (Amâncio, 1994; Bourdieu, 1999; CE, 1999; Jackson e Scott, 2002).

Enquanto construção social, o género manifesta-se a todos os níveis, desde o individual ao social (Beauvoir, 1987; Amâncio, 1994; Holmes, 2007). E sendo construído no dia a dia, determina e é determinado pelo quotidiano (West e Zimmerman, 1987; Holmes; 2009). Alocado à sociedade e à cultura tem vertentes que variam no tempo e no espaço, moldando em cada pessoa representações e práticas de papéis e atributos do género feminino e masculino que se manifestam em todos os domínios da vida, nas esferas pública e privada, desde as decisões e práticas do quotidiano individual, aos sistemas sócio-organizacionais, a quadros normativos e políticas públicas (CE, 1999; Acker, 1992), sendo construída e reflectida em todas as instituições sociais - família, escola, organizações de trabalho, estado e administração.

Não é possível compreender as problemáticas associadas ao género sem entender as relações sociais de género. Sendo o género construído e reproduzido socialmente no seio de um paradigma de dominação, entende-se que as relações sociais de género fazem parte desta mesma relação. Não podem, então, deixar de ser compreendidas no quadro de análise do poder e de hierarquias de valorização de papeis e atributos na sociedade (Acker, 1990) que representam a subalternização do que é a construção social de um género relativamente ao outro, sendo que “*as relações de género normalmente envolvem, quer simbólica quer concretamente, a subordinação do género feminino em relação ao masculino*” (Acker, 1992:392).

O género e as relações sociais de género como factores que condicionam a organização e a reprodução das sociedades devem ser um dos seus critérios de análise e compreensão (Jackson e Scott, 2002; Holmes, 2007; Amâncio 1994; Ferreira, 1999). Constituir o género como uma categoria de análise social, logo dos seus valores, instituições, estruturas e processos, revela-se fundamental para se compreender as suas causas e manifestações e poder intervir.

A construção das relações sociais de género têm raízes estruturais e embora social e culturalmente contextualizadas definem papeis e atributos a homens e mulheres por vezes dicotómicos e quase opostos - o homem provedor e a mulher reprodutora/cuidadora (Amâncio, 1994; Ferreira, 1999; Crompton, 2006) as quais se manifestam estruturalmente em instituições, normas, regras e valores, que influenciam, de algum modo, atitudes, desempenhos, expectativas e oportunidades de homens e mulheres nas esferas familiar, pública, profissional e política (Acker, 1990; 1992; Reskin e Padavick, 1994; Stivers, 2002). Esta estruturação é determinante para distribuição de recursos e oportunidades na sociedade em geral e entre homens e mulheres em particular.

O sistema de género constrói, alimenta e reproduz imaginários, concepções e mentalidades colectivas que vão estar subjacentes às diversas instituições sociais, entendidas, todavia, como neutras. Por outro lado, concorre para a definição e divisão do que são as esferas privada e pública da vida, entendendo as mesmas como quase opostas e não complementares e com diferente valor social. As questões do domínio da esfera pública tendem a obter um valor social superior às da esfera privada (Acker, 1990, 1992). Concorre também para que homens e mulheres na sociedade tenham acesso diferenciado a recursos - autoridade, reconhecimento e valorização, objectos e serviços - manifestados nos mais diversos âmbitos, definindo o “contrato social de género” na sociedade, implícito ou explícito (Esping-Andersen, 2002; Smith e Trujillo, 2006), o qual tende a ser desequilibrado nas diversas sociedades actuais. Assim, quando um grupo se encontra tradicionalmente em posição de subalternidade social - poder formal e informal, reconhecimento e valorização social do seu papel, possibilidade de acesso a recursos e desenvolvimento de competências - é uma das partes enfraquecidas neste contrato social assimétrico, que se manifesta em todas as esferas da vida.

A tradicional divisão do trabalho no seio da família - esfera privada - reflecte-se sobremaneira na possibilidade que homens e mulheres apresentam no acesso e exercício de dimensões características do espaço e tempo público (Torres et al, 2004; Wall, 2007;

Crompton, 2006). O modelo dominante de organização do trabalho familiar, embora com algumas variações em termos de partilha (Amâncio, 2007), permanece ainda fortemente penalizador para as mulheres que se apresentam como as principais responsáveis pelo cuidado de crianças e adultos dependentes e pelas tarefas domésticas (Guerreiro, 2001; Torres et al, 2004; Wall, 2007). Esta realidade leva a que o impacto da parentalidade, mas sobretudo da maternidade, nas decisões individuais, expectativas e oportunidades das pessoas, ou na vida laboral e profissional ou participação cívica e política, afecte sobretudo as mulheres (Acker, 1991;1992; Rato et al, 2007; INE, 2000) e ilustra como a esfera privada é limitadora no actual modelo de acesso pleno às dimensões da esfera pública.

Também o modelo dominante de organização do trabalho concorrerá fortemente para as assimetrias de género que caracterizam as nossas sociedades. O mercado de trabalho apresenta-se, tradicionalmente, segregado por sexo e assente em papéis e atributos de género, com os sectores, funções e profissões de cuidado e educação e de vertente mais administrativa a serem desempenhadas maioritariamente por mulheres e as de segurança e decisão, maioritariamente por homens (Ferreira, 1992; 1999; EGGE, 2009). As organizações de trabalho (Acker, 1992) privadas (Kanter, 1977; Alexandre et al, 2007) e públicas (Newman, 1994; Stivers 2002; Rato, et al, 2007;) são igualmente caracterizadas por estruturas e culturas fortemente influenciadas por papéis e atributos de género. Estas condições geram impactos diferenciados nas expectativas e oportunidades de desenvolvimento profissional ou exercício de liderança de homens e de mulheres e modelam as decisões de homens e mulheres que trabalham, dirigem ou contratam trabalho (Davis e Thomas, 2000; Stivers, 2002; Guerreiro e Pereira, 2006). Têm igualmente um forte impacto na forma como é equacionada a interferência da esfera pública na esfera privada levando a posicionamentos diferenciados de homens e mulheres que trabalham, com as mulheres, normalmente em posições mais conflituantes que os homens (Crompton, 2006; Rato et al, 2007).

Por seu turno, a dimensão da política formal é em todos os países e sistemas políticos, caracterizada por assimetrias de representação entre mulheres e homens (PNUD, 2009) o que parece concorrer para a (menor) qualidade e representatividade dos sistemas políticos, logo, da democracia e da própria cidadania (Comissão Europeia, 2009; Haque, 2003; Hutchinson, 2002; Inglehart, 2002).

### **1.3.3. Cidadania e estado com uma perspectiva de género**

A cidadania assenta na igualdade de todas as pessoas perante a lei e nos direitos que são configurados por essa mesma cidadania. Apresenta-se como um conceito neutro e abstracto de pessoa humana sem sexo, raça, classe e grupo étnico, uma vez que as desigualdades resultantes destes atributos são idealmente corrigidas pelos direitos de cidadania, através da acção do estado. Sendo o quadro legal de suporte entendido como neutro e aplicado a todos os cidadãos e cidadãs de igual modo, a igualdade implica que todos e todas tenham os mesmos direitos e igual capacidade de os exercer (Marshall e Bottomore, 1994; Turner 1992; Plant, 1998).

No entanto, uma análise mais específica da realidade de homens e de mulheres leva à constatação de que persistem formas diferenciadas de acesso e exercício dos direitos de cidadania, mesmo nos países onde estes estão consagrados de forma consistente nos quadros legais. Com efeito, se a igualdade perante a lei é uma realidade inquestionável, nem sempre se manifesta deste modo na organização societal. Por um lado, como foi ilustrado anteriormente o género não é neutro levando a que, segundo esta perspectiva, possa ser questionada a neutralidade do conceito de cidadania. Por outro lado, sem a intervenção do estado de direito - através da lei ou das políticas e acções públicas - a sociedade tende a ser fortemente desigualitária (Marshall e Bottomore, 1992; Mozzicafreddo, 2002; Esping-Andersen, 2002).

Um grupo pode ser alvo de desigualdade se os seus membros sofrem restrições no acesso a posições ou recompensas valorizadas na sociedade na qual têm direitos (Rossi, 1969; Turner, 1993). Estes direitos, bem como o que a sociedade valoriza e recompensa, devem, todavia, ser contextualizados no tempo e no espaço, sendo evolutivos e dinâmicos e originando diferentes níveis e âmbitos de desigualdades. Numa perspectiva sociológica, a capacidade para o exercício de direitos não decorre apenas na sua existência legal, mas também das estruturas sociais através das quais o poder e os recursos - materiais e imateriais, individuais e grupais - são negociados e distribuídos (Turner, 1992; Mozzicafreddo, 2002; Nash, 2009). Não sendo o género neutro e capacitando diferentemente homens e mulheres, poderá, então, enviesar, também o exercício da cidadania. A desigualdade gerada pode ser legal ou assumir outras formas, nomeadamente, de políticas, de regulamentos organizacionais ou ser resultante de relações ou pressões sociais que restringem ou limitam aspirações e motivações de cidadãos e cidadãs.

A desigualdade no acesso a direitos de cidadania, pode manifestar-se na área pública - pessoas enquanto cidadãs, empregadas, consumidoras ou estudantes -, e na área privada - na

família e nas organizações. Parece, ainda assim, ser fácil alterar os quadros legais para terminar com as desigualdade perante a lei, mas muito mais difícil agir nos domínios social e cultural que fundamentam as desigualdades existentes nas sociedades. Um dos factores mais relevantes que para tal concorre é o facto de a socialização assentar em papéis genderizados construídos num modelo dominante entendido como neutro e, por isso, os decisores valorizarem pouco as próprias desigualdades e suas origens, características e impactos (Rossi, 1969; Acker, 1992; Stivers, 2002; Rato, et al, 2007).

Uma primeira abordagem ao exercício da cidadania diz respeito aos indicadores de acesso a cargos políticos ou a lugares de decisão em geral. Assim, é característica de praticamente todos os países a assimetria de representação entre mulheres e homens na decisão política - que limita o exercício de direitos políticos e faz com que não haja nos órgãos de decisão a efectiva representação da sociedade, que garante a qualidade da democracia (Haque, 2003; Inglehart, 2002; Guzmán, s.a.) no acesso a determinadas funções ou profissões; na desigual repartição de rendimentos e na desigual repartição de tarefas e responsabilidades nas esferas pública e privada (PNUD, 2009; CE, 2008). Assiste-se, deste modo, a uma desigualdade de contributos formais e informais para a manutenção e reprodução da sociedade e garantia da solidariedade inerente aos direitos de cidadania (Turner, 1992; Lukes e Garcia, 1999; Silva, 2000).

Por outro lado, em muitos países, para além destas limitações aos direitos de cidadania e aos direitos humanos, verifica-se uma clara assimetria, com penalização para as mulheres, no acesso à educação (nos seus vários níveis), ao trabalho remunerado e legal, à propriedade, aos cuidados de saúde e, em muitos casos, à capacidade de decidir sobre si própria e as suas famílias (PNUD, 2009). Estas dimensões não apenas configuram direitos e deveres de cidadania como são condições para o pleno acesso e exercício dos mesmos (Plant, 1998).

Por seu turno, a crítica feminista aos fundamentos de cidadania (Jones, 1998; Walby 2004b; Patman, 2006) e, conseqüentemente, ao estado-providência (Orloff, 1996; Daly e Lewis, 1998; Patman, 2006) argumentam que as mulheres permanecem cidadãs de segunda classe, uma vez que os próprios fundamentos dos direitos reproduzem valores e normas da sociedade enviesados segundo o género. Segundo esta perspectiva, os direitos de cidadania concebem-se a partir da dicotomia entre esfera pública e privada, sendo que os mais valorizados são do domínio da esfera pública, a qual é moldada basicamente segundo o constructo social do *masculino* (Jones, 1998; Patman, 2006; Amâncio, 1994). O espaço privado, por seu lado, é aquele onde as principais responsabilidades socialmente construídas

para as mulheres se tornam mais relevantes - sobretudo as responsabilidades de cuidado - mas que não têm sido equacionadas na lógica da cidadania e do estado-providência (Daly e Lewis, 1998).

Estas críticas apontam como principal exemplo a assunção de Marshall da posição perante o mercado de trabalho como critério de direitos e deveres de cidadania, posição esta que é moldada claramente pelo género (Crompton, 2006; Walby, 2007) e caracterizada por fortes e persistentes desigualdades entre mulheres e homens, muitas delas originadas pela posição das mulheres no domínio privado, que não é vista como uma dimensão conciliável mas oponente à do trabalho profissional, ou esfera pública (Crompton, 2006). Parece, assim, que o estado-providência não dá resposta às especificidades de homens e de mulheres e não atende ou incorpora os interesses de umas e de outros no que têm de específico, reproduzindo o modelo *male-breadwinner, female-caregiver/household-keeper* (Orloff, 1996; Jones, 1998, Patman, 2006, Daly e Lewis, 1998). Com efeito tem-se assistido a que medidas, políticas e instituições de apoio à família, que são uma condição para a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, sejam em muitos países (como Portugal) profundamente deficitárias relativamente a outras (Esping-Andersen 2002; OCDE 2007; OIT, 2008).

A providência de bem-estar nas sociedades actuais encontra no cuidado de crianças e adultos dependentes uma das suas mais significativas dimensões, muitas vezes exercida no domínio do privado, como um trabalho não remunerado, realizado pela mulheres. Daly e Lewis (1998) evidenciam que este factor fundamental para o bem-estar das sociedades não tem sido equacionado na sua verdadeira dimensão e impactos, quer no próprio exercício dos direitos, quer relativamente à importância social e económica, o que remete as mulheres que cuidam para situações de desigual acesso a direitos de cidadania (Orloff, 1996; Crompton, 2006). Esping-Andersen, na sua classificação dos modelos de bem-estar nas sociedades ocidentais (1990) não toma em conta esta realidade, nem a importância da posição das mulheres no mercado de trabalho (Orloff, 1996; Daly e Lewis, 1998). Todavia, mais tarde (2000) é levado a reconhecer, que esta é uma das questões fundamentais no novo “contrato de bem-estar”, que deve assentar num novo “contrato de género” e que a situação das mulheres perante o emprego e a família se apresenta como uma das mais significativas transformações a ter em conta no futuro do estado-providência e na garantia de equidade e igualdade de oportunidades (Esping-Andersen, 2000).

#### **1.3.4. Administração pública, políticas públicas e género**

Uma outra dimensão ilustradora das questões de género no estado é a repartição do emprego público por sexo. Assumindo que o emprego público está relacionado com os fins dos estados e das suas administrações (Darlien e Peters, 2008), constata-se em praticamente todos os sistemas de emprego público que o estado do bem-estar em geral emprega mais mulheres que homens e que as mulheres estão mais afectas às áreas dos direitos sociais e os homens às dos direitos civis e políticos (Darlien e Peters; 2008, Rato et al, 2007; Guy e Kelly, 1991). Esta realidade torna-se mais evidente nos regimes com um estado providência mais interventivo, como é o caso da Suécia ou Dinamarca (Pierre, 2008). Outra realidade, de que Portugal parece ser a excepção no conjunto dos países com sistema público de providência, é a dimensão do trabalho feminino em tempo parcial, é significativamente mais elevado que o masculino no estado (Rato e tal, 2007; Heinemann, 2008). O estado parece, assim, reproduzir a divisão sexual do trabalho que é característica da sociedade (Ferreira; 1999; ECGE, 2009).

O género manifesta-se assim, como um tema relevante para a análise da administração pública e respectivas políticas. Dá corpo ao conceito de diferença e permite compreender os efeitos que essa diferença pode ter nas políticas, programas e resultados (Guy e Schumacher, 2009). Equacionar as diferenças nos cidadãos e cidadãs está indiscutivelmente ligado à *good governance* e ao ideal de democracia (Hutchinson, 2000).

A administração pública é responsável pela promoção do interesse público e garantia da cidadania, logo, pela concepção, implementação e avaliação de políticas e programas que dão corpo às intenções do estado, as quais devem ser orientadas para os cidadãos e cidadãs, sendo definidas e implementadas por trabalhadores públicos. Todavia, quer na vertente interna, quer na externa, não existe uniformidade demográfica, de valores, crenças, necessidades e papéis e atributos de homens e de mulheres. Deste modo, equacionar as questões de género parece relevante para a análise da administração pública no domínio do que idealmente se espera da sua acção, uma vez que o género parece fazer a diferença em termos de estatuto, tipo de funções e posição hierárquica, rendimento e poder no emprego público (Guy, 1992; Newman, 1994; Guy e Schumacher, 2009 Rato et al, 2007) e de necessidades e impactos das políticas públicas (ONU, 1995; Daly e Lewis, 1998; Conoway, Ahern e Staurnagel, 2005).

Embora a administração pública empregue um elevado número de mulheres, permanecem nas organizações públicas, enquanto sistema de emprego e trabalho, um conjunto de problemas, nomeadamente estereótipos e representações associados ao papéis e



atributos de género e um modelo de relações dilemáticas e conflituantes entre a dimensão laboral e a dimensão familiar (Newman, 2004; Rato et al, 2007, Sümer, 2008 Guy e Shumacher, 2009). A entrada das mulheres nas organizações públicas de trabalho passou a colocar questões, de algum modo novas e não previstas nas estruturas de valores existentes, relacionadas principalmente com a maternidade e o cuidado de crianças e adultos dependentes. Tal situação, leva a que haja necessidade de alterar as medidas legais que permitam conciliar a maternidade com as responsabilidades profissionais, que proíbam a discriminação e garantam a igualdade de oportunidades (Walby, 2000). Leva igualmente a que surjam políticas de gestão de pessoas e de tempos de trabalho adequadas a estas novas problemáticas. Medidas estas que podem, no entanto, colocar questões associadas à percepção de justiça organizacional sobre o usufruto diferenciado das mesmas por homens e mulheres ou inter pares (Amâncio, 2004; Cunha e Rêgo; 2004; Rato et al, 2007).

O acesso a postos de trabalho, a evolução profissional e o desempenho de funções nas organizações públicas apresentam realidades de género que podem ser ilustradas pelas imagens *glass ceiling*, *glass wall*, *sticky floors* e *trap doors*<sup>2</sup> (Kelly e Guy, 1991; Newman, 2004; Guy e Shumacher, 2009). *Glass ceiling* respeita à maior dificuldade das mulheres em aceder a lugares mais elevados em termos de hierarquia ou com maior prestígio. *Glass wall* remete para a segregação sexual horizontal do trabalho, ilustrada pelo facto de mulheres e homens estarem maioritariamente afectos a determinadas funções, profissões ou áreas e de as mulheres se confrontarem com maiores dificuldades em aceder a outras. *Sticky floors* refere-se à maior dificuldade que as mulheres têm em obter promoções, em comparação com os homens, apesar de igualmente qualificadas (Newman, 1994; Guerreiro, 2009; Rato et al, 2007) e *trap doors* diz respeito a obstáculos que as mulheres encontram que as fazem perder oportunidades.

Sendo uma característica da administração pública em geral (Kelly e Guy, 1991; Newman, 1994; Rato et al, 2007) estas realidades permanecem quase inalteradas como resultado da desvalorização que as questões de género têm para os decisores nas organizações (Rossi, 1969; Rato et al, 2007). Assentam, principalmente, em estereótipos relativos a atributos de liderança e nas responsabilidades familiares que permanecem maioritariamente associadas à mulher, ou em fenómenos de assédio sexual ou moral, que normalmente levam a situações de difícil gestão em termos de hierarquia, de pares e da própria pessoa, deixando as mulheres sem alternativa (Newman, 1994; Rato et al, 2007; Guy e Schumacher, 2009).

---

<sup>2</sup> Paredes de vidro, telhados de vidro, chão peganhento e alçapões.

Relacionada directa e indirectamente com estas problemáticas comuns a todas as organizações encontra-se a assimetria remuneratória entre homens e mulheres que é uma característica do mercado de trabalho público e privado (PNUD, 2009; Rato et al, 2007, Guy e Schumacher, 2009).

Segundo a perspectiva feminista as organizações em geral devem ser compreendidas em função da falsa neutralidade da matriz masculina (Acker, 1990, 1992). Neste quadro de análise, os fundamentos do estado e da administração pública e o seu modelo de racionalidade assentam na divisão entre esfera pública e privada, que reproduz o modelo simbólico e de práticas de *masculinidade*, gerando e mantendo desigualdades de género em todos os domínios (Stivers, 1998; 2002; Acker 1990; 1992; Guy, 1992; Newman, 1994). Será, então, necessário repensar, nas organizações, capacidades e manifestações da autoridade, incluindo os valores e práticas associados à cadeia de comando, ao processo de decisão e ao acesso à informação de forma igualitária, a fim de promover a efectiva participação de homens e mulheres e transformar as organizações e a prática administrativa (Acker, 1990; Stivers, 1998, 2002). Stivers (2002) defende que enquanto esta concepção assimétrica se mantiver nas burocracias administrativas, as mulheres serão remetidas para uma situação dilemática: ou adoptam a identidade administrativa de cariz masculino ou aceitam a marginalização. A manutenção desta assimetria, não só mantém na sociedade as características associadas à masculinidade como *“ajuda a manter os privilégios políticos e económicos, bem como relações de poder e alocação de recursos que afectam as oportunidades das pessoas e o seu sentido de lugar no mundo”* (Stivers, 2002:3).

Numa outra perspectiva, o principal argumento da neutralidade de normas e acções que conduz à imparcialidade, parece não corresponder à realidade social interna e externa das burocracias administrativas e profissionais. Os teóricos da burocracia representativa defendem que a composição demográfica do emprego público afecta práticas, normas e os resultados das organizações e políticas públicas, podendo influenciar a prossecução da equidade social e melhorar a democracia (Kingsley, 1944; Mosher; 1968; Krislov, 1974; Frederikson, 1990; Dolen e Rosenbloom, 2003). As abordagens propostas permitem reflectir em como a representação activa ou passiva está relacionada com a capacidade, responsabilidade e legitimidade de acção das organizações administrativas e dos seus resultados. A representação activa e passiva levarão, por um lado, a que a composição demográfica do efectivo seja representativa dos cidadãos que servem e, por outro, a que os dirigentes públicos tenham em conta a diversidade destes cidadãos por forma a possibilitar a legitimidade nas decisões e a

prestar melhores serviços ou implementar melhores políticas. Nesta abordagem o género assume-se como uma categoria fundamental de distinção, quer na representação passiva quer na activa (Kingsley, 1944; Mosher, 1968), não sendo possível debelar as assimetrias existentes mantendo atitudes supostamente neutras que continuam perpetuar modelos de gestão e administração que dão primazia e favorecem o sexo masculino. Com efeito, como bem analisou Rosabeth Moss Kanter (1977), nas organizações, os círculos de relacionamento informal tendem a ignorar as mulheres. O que se manifesta com grande acuidade ao nível da sua ausência de lugares dirigentes, nas suas vertentes formal e informal.

As estratégias e os processos de reforma da administração pública não deixam, assim, de ter associadas problemáticas de género. Como anteriormente analisado, as propostas da moderna gestão pública assentam num ideário de conflito entre profissionalismo burocrático e managerialismo (Davies e Thomas, 2000; Clark e Newman, 1997), bem como numa lógica de descentralização, de reestruturação, de modernização e de orientação para resultados a propósito da qual é essencial integrar a dimensão não neutra do género. Admite-se que estas propostas se podem configurar como uma fonte de oportunidades para as mulheres, na medida em que lhes possibilitam ganhar poder dentro das organizações devido ao achatamento das estruturas e à importância dada à flexibilidade e diversidade, assim como à introdução de novas políticas de gestão de recursos humanos. Davies e Thomas (2000) chamam, todavia, a atenção para o facto de se poder cair na reprodução de estereótipos de género associados ao bom desempenho e às características de liderança e, assim, colocar-se em causa a igualdade de oportunidades de desenvolvimento. Por outro lado, a cultura associada à flexibilidade e à competição interna e externa baseada no desempenho leva à sobreposição da esfera laboral relativamente às outras esferas da vida (Davies e Thomas, 2000; Cunha e Rêgo, 2004; Rato et al, 2007). Com efeito, ainda se assiste como fenómeno crescente a que as estratégias de flexibilização, fragmentação de estruturas e privatização de serviços públicos associados ao bem-estar, por serem maioritariamente feminizados, têm levado a precariedade e vulnerabilidade do emprego feminino nos sectores relacionados sobretudo com os serviços de cuidado e de apoio social (Walby, 2007; Perrons, 2004; Heinemann, 2008; Hofmeister, Blossfeld e Mills, 2006). Além disso, as culturas organizacionais e gestionárias tendem a definir perfis funcionais que não têm em conta os papéis da vida privada, adequando-se melhor a quem aí não assume responsabilidades.

A nova administração pública e o *neo-weberianismo* (Pollitt e Boukaert, 2004; Giauque, 2003; Denhardt e Denhardt, 2003) por proporem que se tenha em conta as

limitações da abordagem da moderna gestão pública, sobretudo em termos de equidade, orientação para o cidadão e suas necessidades e de prossecução do interesse público, bem como por assentarem em princípios e processos democráticos e participativos (Koimann, 1993; Peters e Pierre, 2000; Denhardt e Denhardt, 2003; Dolan e Rosenbloom, 2003) poderão permitir recuperar pela administração pública a importância das questões de género enquanto categoria de análise organizacional e das medidas e acções que permitam a promoção da igualdade entre mulheres e homens, a garantia da equidade e da justiça social, mas apenas se conseguirem questionar os valores, normas e estruturas tradicionais que reproduzem desigualdades.

A participação democrática e a representatividade parecem ser um elemento fundamental da qualidade das democracias pela adequação das instâncias de decisão políticas e administrativas à composição social e, assim, de legitimidade e qualidade das decisões das políticas (Haque, 2003; Inglehart, 2003; Hutchinson, 2002). Todavia, em termos de representação nos órgãos de decisão política, assiste-se em praticamente todos os países (PNUD, 2009) a uma estrutural assimetria entre mulheres e homens que para além de em si mesmo ser um défice de cidadania, colocará também em causa a real legitimidade democrática (Hutchinson, 2002; Comissão Europeia, 2009).

Tendo em conta este quadro de análise, a relação das políticas públicas com a igualdade de oportunidades e de género emerge, então, como uma questão de revelo uma vez que poderá haver grandes lacunas na sua adequação aos interesses de cidadãos e cidadãs, que não são uniformes nem neutros em termos de necessidades (Walby, 2000; Walby 2004; ONU, 2005), pelo menos enquanto se continuarem a perspectivar expectativas diferenciadas de papéis de género no domínio da vida privada, não reconhecendo aos homens o pleno usufruto dos direitos de cidadania consagrados à assunção de responsabilidades do foro familiar. Este é um elemento fundamental a ter em conta pela administração pública perante a sua responsabilidade na promoção da equidade, igualdade e justiça. Deste ponto de vista, as políticas públicas assumem um papel essencial de promoção da igualdade de oportunidades e cidadania ao permitirem, não apenas participação na decisão política, mas também um nível mínimo de capacitação para o seu exercício. As políticas de educação, saúde, emprego e conciliação entre trabalho e família, traduzidas, em medidas legislativas, programas específicos e em infra-estruturas de cuidado ou de apoio são, assim, fundamentais em termos de impactos e problemáticas de género e da igualdade (Heinemann, 2008; Daly e Lewis, 1998; Conway, Ahern e Staurmagel, 2005).

## **Conclusões**

A cidadania e o estado são conceitos dinâmicos e construídos no tempo e no espaço. O estado confronta-se hoje com complexos desafios para cumprir o seu papel de garante da cidadania e integração social dos indivíduos que pertencem à comunidade onde emerge. Um dos factores que para estes desafios concorre é a questão do género e das (des) igualdades das pessoas resultantes do sexo a que pertencem. Manifestando-se aos mais diversos níveis e âmbitos requerem reconhecimento das problemáticas e estratégias e metodologias consistentes de intervenção.

## **CAPITULO 2. HOMENS, MULHERES E CIDADANIA: MECANISMOS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE**

O presente capítulo apresenta uma caracterização geral da situação de homens e mulheres perante o corpo constitutivo dos direitos de cidadania e dos direitos humanos, quer no contexto internacional quer no espaço da União Europeia e de Portugal, tendo por base o argumento de que o conceito de cidadania e dos direitos humanos devem ser analisados numa perspectiva de género. Apresentam-se igualmente as estratégias de intervenção pública para a promoção da igualdade entre mulheres e homens e contextualizam-se estas perspectivas na situação portuguesa.

### **2.1. Género na cidadania – uma reflexão necessária**

Integrar o género no conceito de cidadania enquanto categoria de análise permitirá questionar a universalidade e neutralidade da mesma no sentido em que todos os seres humanos a ela têm igual capacidade de acesso e exercício, nela encontram resposta às suas especificidades.

A análise da situação - acesso e exercício - de mulheres e de homens perante as grandes dimensões de cidadania na perspectiva de Marshall - política, civil e social - (Marshall e Bottomore, 1994) pode contribuir para demonstrar haver uma questão de género, ilustrada por desigualdades e diferenças, a qual importa equacionar e que levará à necessidade da integração desta dimensão em todas as políticas e decisões públicas por forma a permitir a definição políticas orientadas a promoção da igualdade entre mulheres e homens.

O conceito tradicional de cidadania parece assentar no masculino como neutro, não estando, por isso, preparado para problemáticas que afectam mulheres e homens de modos diferentes, pelo que apenas redefinindo a abordagem da cidadania em função do género - e de outras relações sociais que não a classe - poderemos ter uma perspectiva universal da cidadania. A perspectiva dos direitos humanos, de carácter menos normativo mas mais global, deverá igualmente ser abrangida por este quadro de análise, podendo ser a partir dela que se equaciona o posicionamento de homens e mulheres nos diversos espaços geopolíticos (Walby, 2004b; Nash, 2009).

A cidadania política concentra-se na prática de eleições livres e democráticas e no direito a eleger e ser eleito/a. Todavia, parece ser importante, não apenas que mulheres e homens possam votar, como também estar presentes nos órgãos, pois por si só as eleições livres não garantirão a democracia política. Esta questão remete para a paridade de representação entre mulheres e homens em lugares de decisão de modo a permitir que estas

mesmas decisões enquadrem necessidades de umas e de outros (Walby, 2004b; Hutchinson, 2002).

Por seu lado, a cidadania cívica pode ser entendida como protecção e segurança física e justiça. Todavia, se for alargada para incluir as questões das mulheres emergem problemáticas abrangentes tais como o direito ao corpo e à integridade física, que inclui direitos sexuais e reprodutivos, mas também de não sofrer violência física e psicológica, cujo flagelo mundial é ilustrado pelos indicadores de violência doméstica e de género (Walby, 2004 b; UNIFEM, 2009).

Os direitos e deveres do domínio social visam a manutenção de um padrão de vida que assegure a inclusão na sociedade, com as condições necessárias ao desenvolvimento das capacidades humanas, essenciais para o exercício da cidadania, que explicam o lugar da pessoa no mundo e são condições de desenvolvimento (Sen, 2000). O acesso à educação, saúde e protecção social, mas também ao emprego e trabalho digno, à habitação e à cultura são, neste domínio, relevantes.

A autonomia económica deve ser entendida como um direito e uma circunstância essenciais à integração do ser humano na sociedade, que depende largamente do posicionamento perante os restantes direitos sociais. Neste domínio é fundamental analisar capacidade de autonomia de homens e mulheres bem como os níveis de pobreza.

As possibilidades de conciliação entre as responsabilidades das esferas pública e privada, nomeadamente, entre trabalho formal e responsabilidades familiares são críticas do ponto de vista do género e das relações sociais de género. Com grande impacto na possibilidade de pleno exercício dos diferentes direitos de cidadania pelas mulheres, requerem uma intervenção aprofundada ao nível da: a) promoção da partilha equilibrada de responsabilidades familiares entre mulheres e homens; b) existência de equipamentos de cuidados de crianças e adultos dependentes, com qualidade e acessíveis; c) promoção de políticas e práticas laborais e organizacionais que não permitam a discriminação em função do sexo; d) existência de responsabilidades parentais partilhadas. Estas problemáticas ilustram a importância da relação entre a cidadania e as esferas pública e privada (Patman, 2006; Walby, 2004 b), negligenciadas na abordagem tradicional da cidadania e confirmam não neutralidade das necessidades e logo, das medidas e políticas públicas.

## **2.2. Situação de homens e mulheres no acesso e exercício da cidadania**

A situação das mulheres e dos homens no mundo mostra as persistentes assimetrias entre umas e outros que caracterizam o seu posicionamento perante os Direitos Humanos e de Cidadania, colocando em causa uma efectiva igualdade de género, uma cidadania universal e as possibilidades de desenvolvimento sustentável com respeito pelos direitos humanos.

### **2.2.1. Contexto internacional**

Tendo como referência indicadores críticos de cidadania, dados de 2009 provenientes da ONU e referentes aos países aí representados (UNIFEM, 2009; PNUD, 2009) mostram, relativamente à participação política, que embora tenha havido um aumento da participação das mulheres, os valores estão ainda muito longe da paridade, situando-se nos 18,4%. Contudo notam-se grandes diferenças entre países pertencentes ao grupo de maior e menor desenvolvimento, com clara vantagem para os primeiros (alguns, como a Suécia, com 47%, situam-se bem acima dos 30% de média nos países mais desenvolvidos). Por seu lado, a menor representação situa-se nos países da Ásia e do Norte de África. Com efeito, a nível mundial, apenas um em cada cinco membros dos parlamentos são mulheres. No entanto, o sistema de quotas (embora com formatos e âmbitos variáveis) parece contribuir para aumentar a representação feminina (UNIFEM, 2009). Para além do domínio da política, a sub-representação feminina nos lugares de decisão em geral é uma desigualdade de género comum a todos os países das Nações Unidas (PNUD, 2009).

O acesso à escolaridade apresenta igualmente significativas assimetrias de género (UNIFEM, 2009). Embora a situação tenha vindo a melhorar nos últimos dez anos, denotando o esforço de muitos estados neste sentido, 57% das crianças fora da escola são meninas. Se o fosso entre géneros diminuiu no ensino primário, tal não aconteceu no secundário (o qual se revela com maior impacto na capacitação das pessoas), havendo mesmo áreas onde tem vindo a aumentar. Este é um indicador que ilustra as diferenças entre as regiões com maior índice de desenvolvimento, onde raparigas e rapazes têm acesso universal à educação primária e secundária, e países menos desenvolvidos, onde a dificuldade e desigualdade de acesso são uma característica (PNUD, 2009).

Relativamente à integração no mercado de trabalho e acesso ao emprego, essencial para a autonomia individual e familiar, constata-se que em todos os países persiste uma segregação horizontal do mercado de trabalho com mulheres e homens alocados a ocupações e funções específicas, que as mulheres são mais abrangidas pelo desemprego, pela



precariedade e deficientes condições de trabalho e pelas baixas remunerações (OCDE, 2009; PNUD, 2009; UNIFEM, 2009). Em 2009 na África Subsaariana oito em cada dez mulheres trabalhadoras encontrava-se em situação vulnerável. O *gender gap* remuneratório, com prejuízo para as mulheres, é comum a todos os países e situa-se em média nos 18% (UNIFEM, 2009; PNUD, 2009).

O acesso a serviços de saúde é outro elemento fundamental. Com efeito, a deficiente prestação deste serviço afecta muitas mulheres e crianças pequenas, nomeadamente no que respeita à saúde materna e reprodutiva, à taxa de mortalidade infantil, à infecção com o HIV/SIDA e à morte ou incapacidade resultantes de violência doméstica. Mais de meio milhão de mulheres morrem todos os anos na gravidez e parto, ocorrendo mais de 90 por cento destas mortes e países em vias de desenvolvimento. O HIV/SIDA afecta mais mulheres que homens bem como a violência de género (UNIFEM, 2009:126).

O acesso à justiça é igualmente assimétrico entre homens e mulheres. O número de mulheres em tribunais superiores é muito inferior ao de homens e há muitas limitações em vários países para implementar algumas normas da CEDAW (UNIFEM, 2009). Pouco países têm legislação de protecção ao assédio sexual.

Em todos os países do mundo os dados mostram também que as mulheres permanecem as mais afectas às responsabilidades de prestação de cuidados de crianças e adultos, bem como às responsabilidades domésticas, trabalhando mais horas por dia que os homens em trabalho não remunerado (PNUD, 2009; Guerreiro, 2001). Com efeito, a ausência, em muitos países, de serviços de cuidados de crianças e adultos, com qualidade e acessíveis (OIT, 2008; OCDE, 2007) penaliza sobretudo as mulheres, colocando em causa a igualdade de oportunidades de acesso a responsabilidades no domínio público, nomeadamente de participação laboral, política e cívica bem como de autonomia económica. Por outro lado, o não reconhecimento da importância do papel dos pais homens no domínio da família, faz como que os homens se vejam muitas vezes afastados da possibilidade de exercício do papel parental e do seu direito e dever de cuidado.

### **2.2.2. Países da União Europeia**

Olhar para a realidade de género no domínio da União Europeia parece igualmente pertinente, não apenas porque todos os países que aí se situam se encontram no nível de desenvolvimento elevado como também porque a UE assume a promoção da igualdade como uma das suas tarefas fundamentais, reflectindo-se esta determinação nas suas políticas e estratégias. Em

termos muito genéricos, a Comissão Europeia reconhece esta dimensão como fundamental para o crescimento, emprego e a coesão social.

O relatório de 2009 sobre a situação de homens e mulheres na União Europeia (CE, 2010) mostra que, se em termos globais, esta se encontra próxima da taxa de 60% de emprego feminino prevista na Estratégia de Lisboa, os valores entre países variam entre 37% e 73%, e a diferença entre a taxa de emprego feminino e masculino é da ordem dos 14%, duplicando no caso de pessoas com crianças até 12 anos a cargo. Este facto reflectirá desigual partilha de responsabilidades familiares e domésticas entre mulheres e homens e a falta de estruturas para acolhimento de crianças. O emprego é essencial para a autonomia individual e económica, mas a variável género parece ser significativa para compreender as diferenças aí encontradas pois, para além de as disparidades salariais entre mulheres e homens serem de 17,5%, as mulheres são mais afectadas pela pobreza. As mulheres assumem efectivamente a maior parte do trabalho não remunerado e encontram-se mais no trabalho a tempo parcial e em situação de maior precariedade e flexibilidade (OCDE, 2009). Por outro lado, o mercado de trabalho e emprego permanece segregado horizontal e hierarquicamente, com as mulheres mais alocadas a funções e ocupações femininas específicas e menos valorizadas, em posições hierárquicas mais baixas e com dificuldades de acesso a lugares de topo. Esta realidade parece, portanto, não reflectir o elevado nível de habilitações superiores das mulheres, que embora com menos expressão nas áreas tecnológicas, detêm 59% dos diplomas universitários.

A conciliação entre a vida laboral e familiar revela-se uma questão crítica, uma vez que muitos dos estereótipos e práticas que inibem a plena integração das mulheres no mercado de trabalho estão relacionados com a dimensão da maternidade. É um facto que a partilha equilibrada de responsabilidades domésticas e familiares entre mulheres e homens está longe de ser uma realidade e que há grandes défices (e grandes disparidades entre países) na oferta de estruturas e equipamentos de cuidado (OCDE, 2009; OIT, 2008).

A realidade demonstra que a adaptação às exigências do trabalho tem estado mais do lado da família do que do lado do trabalho (EFILWC, 2010). Ainda assim, na UE tem-se assistido, ao nível das licenças de parentalidade, a um caminho no sentido do seu alargamento em tempo e na criação de condições para e da maior partilha entre pais e mães, mesmo que com diferenças entre os vários países (OCDE, 2007) e muito longe de conceder ao pai tempo equivalente ao da mãe, salvaguardando o período de recuperação pós parto.

A possibilidade de participação na decisão política e económica é crucial para a cidadania, e neste domínio persistem na EU assimetrias acentuadas. Nas grandes empresas

cotadas em bolsa bem como nas instâncias financeiras a presença de mulheres é residual (3%) ou inexistente. No Parlamento Europeu é de 33% e nos parlamentos nacionais varia entre 9% e 46%.

Importará, assim, reconhecer que persistem diferenças importantes entre mulheres e homens no acesso e exercícios dos direitos de cidadania e mesmo dos direitos humanos e que, embora com diferenças de profundidade e abrangência de país para país, esta realidade é global remetendo para a necessidade de equacionar o género no domínio da cidadania, logo, em termos de políticas e decisões públicas (Jones, 1998; Walby, 2002; CIDM, 2005).

### **2.3. Mecanismos de promoção da igualdade entre mulheres e homens e responsabilidades da administração pública**

A realidade de género, nomeadamente o reconhecimento das desigualdades entre homens e mulheres nos diversos domínios da vida e na capacidade de acesso a direitos e deveres de cidadania, bem como as grandes alterações socioeconómicas (acesso das mulheres à educação e ao mercado de trabalho formal) e as lutas dos movimentos de mulheres, levaram a que surgisse, sobretudo ao longo do século XX, um conjunto de orientações em termos de alteração de quadros normativos e de mecanismos de política. Os estados mais sofisticados, associados aos países industrializados, foram levados a definir orientações, normas e mecanismo que permitissem, não apenas a garantia da igualdade de homens e mulheres perante a lei ou os direitos humanos, como também a ter que promover esta mesma igualdade (Rato et al, 2005).

Neste texto apresentar-se-ão apenas os mais relevantes instrumentos do domínio das Nações Unidas e da União Europeia em termos de impacto político e de responsabilização dos estados e administrações públicas.

#### **2.3.1. Organização das Nações Unidas**

A comunidade internacional, sobretudo através da ONU, tem tido um contributo fundamental para a definição e dignificação dos direitos das mulheres e para a promoção da igualdade de género. As suas determinações têm sido adoptadas por um número crescente de países ou espaços políticos, o que tem contribuído não apenas para melhoria a situação das mulheres no mundo como, acima de tudo, para o seu reconhecimento e visibilidade.

A promoção da igualdade pelas Nações Unidas tem assentado essencialmente no princípio e valor da igualdade de género como uma questão de direitos humanos, de

cidadania, de coesão social, de desenvolvimento sustentável e de paz (CIDM, 2005; Silva, 2005).

A igualdade entre mulheres e homens é um princípio de cidadania universal e de direitos humanos. Embora as questões da igualdade de mulheres e homens sejam já referidas na carta da OIT em 1919, o documento fundamental neste domínio é a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que reconhece que todos os seres humanos são livres e iguais em dignidade e direitos e não podem ser discriminados em função do sexo. Define, portanto, a igualdade e não discriminação como uma questão de direitos humanos fundamentais. Instrumento importante de orientação política e normativa mostrou-se insuficiente para promover a igualdade uma vez que a desigualdade entre os sexos e a discriminação permanecem entre as principais violações dos direitos humanos. Em 1993, em Viena, a ONU tem que declarar que os direitos das mulheres e das raparigas fazem parte inalienável dos direitos humanos universais.

Após o Ano Internacional da Mulher (1975) e da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mulheres na cidade do México, onde as questões das mulheres assumiram pela primeira vez relevância na política internacional, e reconhecendo que apesar dos instrumentos existentes, as mulheres continuam a ser objecto de importantes discriminações, surge na Assembleia Geral da ONU, em 1979, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Este é um documento de referência fundamental na promoção da igualdade, ratificado por mais de 170 países. O seu preâmbulo relembra que *“a discriminação contra as mulheres viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, que dificulta a participação das mulheres, nas mesmas condições que os homens, na vida política, social, económica e cultural do seu país, que cria obstáculos ao crescimento do bem-estar da sociedade e da família e que impede as mulheres de servirem o seu país e a Humanidade em toda a medida das suas possibilidades”* (CEDAW, 1979). É um instrumento fundamental de direitos humanos na sua vertente de não discriminação com base no sexo.

A CEDAW surge no meio termo da Década das Nações Unidas para a Mulheres (1975-85) na qual acontecem as Conferências Mundiais sobre as Mulheres que visaram diagnosticar a situação das mesmas, definir metas e objectivos e identificar estratégias integradas e globais de actuação e contribuíram, de forma decisiva, para a igualdade de género. A primeira destas conferências (1975) assume especificamente este carácter, e as seguintes têm o seu enfoque na avaliação das evoluções e no estabelecimento de reajustes ou

redefinições (Silva, 2005). As conferências mundiais permitem trazer para discussão a complexa problemática da desigualdade de género no mundo, levando à redefinição de instrumentos de trabalho, mas sobretudo à definição das estratégias e áreas de intervenção global para a promoção da igualdade. A este propósito, é de ressaltar a quarta conferência, que decorreu em Pequim, em 1995, que reitera a estratégia do *mainstreaming* de género e em todos níveis e domínios de decisão política proposta em Nairobi (1985) e define áreas de intervenção críticas em termos de direitos humanos e de cidadania, consubstanciadas na sua Plataforma de Acção, a qual traduz um plano de acção para a promoção da igualdade. O seu fim foi a criação de uma nova parceria entre homens e mulheres de modo a produzir equilíbrio no trabalho em termos de participação na vida civil, política, económica, social e cultural. Toma-se consciência de que o enfoque da discussão nesta matéria tem que ser transferido das mulheres para o género (e para a compreensão das relações de género), por forma a construir um novo contrato social de género e um modelo de organização social aí baseado, que pressuponham uma parceria conjunta neste sentido (Rato et al, 2005; CIDM, 2005). A Declaração e Plataforma de Acção de Pequim mantêm-se a base fundamental da estratégia global para a prossecução do direito à igualdade entre homens e mulheres, que tem levado ao desenvolvimento de instrumentos e metodologias para a efectiva integração da dimensão de género nos domínios de política, tais como os trabalhos sobre o *mainstreaming* e o *gender budgeting*.

Saliente-se, ainda que a principal estratégia mundial para o desenvolvimento sustentável e redução da pobreza – Declaração do Milénio – (definida em 2000) assume a igualdade entre mulheres e homens como uma condição essencial para tal ser atingido.

### **2.3.2. União Europeia**

Desde a sua instituição que a Comunidade Económica Europeia/ União Europeia integra o princípio da igualdade. O Tratado de Roma prevê o princípio da igualdade entre Homens e mulheres no artigo 141. A igualdade salarial foi um princípio motor da igualdade entre mulheres e homens neste espaço, dado o seu carácter económico. A igualdade de tratamento e de oportunidades no trabalho e emprego, nomeadamente na remuneração, e as licenças parentais, consubstanciaram as primeiras medidas sistemáticas de carácter orientador normativo (Rato et al, 2005; Beveridge e Velluti, 2008). As acções específicas orientadas sobretudo para as mulheres assentaram essencialmente nas questões do trabalho, da protecção da maternidade e paternidade e formação profissional capacitadora de autonomia (Rato et al, 2005).

A Carta Europeia dos Direitos Humanos e dos Direitos Sociais representou um crescendo de importância da igualdade e não discriminação como fundamento da cidadania europeia (Rato et al, 2005).

A promoção da igualdade entre mulheres e homens é hoje uma das tarefas fundamentais da União Europeia, nos diversos domínios da cidadania. Tal encontra-se definido desde o Tratado de Amesterdão, que em 1997 define a promoção da igualdade entre mulheres e homens como uma tarefa da União, ao Tratado de Lisboa de 2010, onde o artigo 2º define a igualdade entre mulheres e homens como um dos seus valores, obrigando no artigo 3º à sua promoção. É ainda reconhecida como um factor essencial de desenvolvimento económico e coesão social, sendo essencial à estratégia europeia de crescimento e emprego (CE, 2009; Beveridge e Velluti, 2008).

Desde 1982 que a UE define uma estratégia consistente e orientada para áreas críticas de desigualdades consubstanciada nos seu programas ou estratégias-quadro. Inicialmente mais focalizadas nas questões das mulheres, e sobretudo no domínio do trabalho e emprego, que versavam medidas legislativas e acções de formação e sensibilização, assentam hoje na perspectiva de género, orientado a suas questões e financiamentos para mulheres e homens, apelando a um novo “contrato de género” (Astelarra, 2004; Sumer, 2009).

Com efeito, nos anos 80 a UE passou a definir programas-quadro para a promoção da igualdade que para além da igualdade no trabalho revela a preocupação de eliminar a desigualdade, em outras áreas relacionadas com aos direitos de cidadania que os estados assumem nas suas intervenções. A partir de 1992 o princípio do *mainstreaming* de género é assumido, levando a que a igualdade seja integrada em todas as áreas de actividade (Beveridge e Velluti, 2008; Rato et al, 2005). Por outro lado, várias medidas específicas têm sido propostas no ordenamento jurídico-político, sobretudo no domínio do trabalho e emprego (Rato et al, 2005). Após 1995 a União Europeia assumiu de forma sistemática as orientações de Pequim tendo desenvolvido o *mainstreaming* de género e as acções específicas e positivas como estratégias de intervenção. É assim que a igualdade entre mulheres e homens deve ser assumida integrada nos fundos de desenvolvimento e coesão.

Actualmente em vigor, o Roteiro para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2006-2010 define seis áreas críticas de intervenção, nos domínios do trabalho e emprego mas também da vida familiar e privada e de participação política: igual autonomia económica para homens e mulheres; melhorar as formas de conciliação entre a vida laboral e vida privada e família; promover igual participação de homens e de mulheres nos processos e instâncias de

decisão; eliminar estereótipos de género na sociedade; erradicar todas as formas de violência em função do sexo; promover a igualdade nas políticas externas e de desenvolvimento. Reconhecendo as desigualdades persistentes já identificadas acima (CE, 2010) a Comissão entende que deve continuar a intervir nestas áreas, onde permanecem desigualdades estruturais.

As estratégias de intervenção da União Europeia para a promoção da igualdade orientam-se, então, pelas medidas de igualdade de oportunidades e não discriminação, pelas acções específicas e pelo *mainstreaming* de género (Rato, el 11l, 2005; Astelarra, 2004; Walby, 2005). Confrontando-se, embora, com visões diferentes do que deve ser a igualdade, com limitações do ordenamento constitucional de diversos países e com formas diferentes de elaboração e implementação e de estratégias e políticas de igualdade entre mulheres e homens nos países membros (Verloo e Lombardo, 2007; CE, 2009 b), as estratégias e determinações da UE continuam a ser um elemento fundamental para a integração do princípio a igualdade nos países membros e para o financiamento de políticas e acções, ainda que com algumas diferenças de abrangência e integração nos diversos países, resultado não apenas, das próprias perspectivas sobre igualdade de género (Rees, 1998; Sumer, 2009) e dos seus quadro legais (CE, 2009 b) como do *Open Method of Coordination*. Desenvolvido na sequência da Estratégia de Lisboa em 2000, tem como âmbito as áreas de política da competência dos países (como a protecção social ou o emprego) e prevê que as mesmas sejam definidas de acordo com as linhas orientadoras comuns, sendo depois comparadas e analisadas nos seus indicadores (Beveridge; 2008).

### **2.3.3. Políticas e estratégias de promoção da igualdade de género: igualdade de oportunidades, acções específicas e mainstreaming de género**

O princípio da igualdade é essencial à cidadania (Mozzicafreddo, 2000) e o princípio da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens vem sendo construído e integrado nos quadros normativos, tendo levado a definir a promoção da igualdade como tarefa fundamental dos estados e, logo, a originar responsabilidades políticas e técnicas das administrações públicas. Reconhece-se, todavia, que para esta tarefa não é apenas necessário um princípio que garanta a igualdade em termos jurídicos, mas efectivos mecanismos para a sua promoção, uma vez que o género não é neutro e homens e mulheres apresentam possibilidades e capacidades diferentes de se posicionarem perante a cidadania (Sen, 2000; Walby, 2004b; Astelarra, 2004).

A necessidade de se promover a igualdade entre mulheres e homens como uma questão de direitos humanos e de cidadania através da acção pública conduziu à questão da integração do princípio da igualdade entre mulheres e homens e da dimensão de género nas políticas de cidadania e concomitantes decisões públicas, nos seus mais diversos domínios e manifestações, quer de fundamento científico ou ideológico quer de cariz instrumental e técnico. As políticas de género tornam-se institucionalizadas ganhando relevo na agenda política e as estratégias de intervenção vão contribuindo para a crescente consistência das mesmas. Várias têm sido as estratégias de intervenção das políticas anti-discriminatórias, adaptando-se, necessariamente, aos quadros culturais e políticos de cada país ou áreas geopolíticas, visando diferentes objectivos. Ressalve-se, todavia, as grandes complexidades e diversidade do sistema de género que caracteriza a sociedade moderna, bem como do que se pretende como igualdade de género em cada momento e local (Rees, 1998; Walby, 2005; Astelarra, 2004). Assume-se, no entanto, que a desigualdade de género e a discriminação são ilustradas por posicionamentos assimétricos e sistemáticos perante o poder, os serviços e as estruturas da sociedade onde homens e mulheres se encontram que, na sua maior parte se apresentam discriminatórias para as mulheres (Astelarra, 2004).

As estratégias de intervenção têm-se consubstanciado em três grandes formatos: igualdade de oportunidades, acções específicas e positivas e o *mainstreaming* de género em todas as políticas e decisões públicas (Astelarra, 2004, Rato et al, 2005; Walby, 2005, Lombardo e Meier, 2007).

A garantia da igualdade de oportunidades, característica dos países anglo saxónicos, de vertente liberal, de que todos os indivíduos devem ter as mesmas oportunidades de expressar o seu mérito, determina que o que importa é que o estado garanta que todas as pessoas têm as mesmas oportunidades, oportunidades estas que visam essencialmente permitir o acesso das mulheres ao mundo público do qual se encontravam excluídas. Neste âmbito, a desigualdade e a discriminação são definidas e medidas por comparação com os homens nas actividades e domínio público, procurando aí garantir a presença pública feminina. A garantia da igualdade de oportunidades para todas as pessoas levou à alteração de quadros normativos conferindo especial atenção para os domínios da educação, do trabalho e da política. Como bem nota Judith Astelarra (2004:13) as medidas resultantes desta estratégia visam modificar a situação das mulheres, em primeiro lugar relativamente à sua identidade no domínio privado, essencialmente no que respeita às tarefas domésticas e de cuidado, para que possam ser



cidadãs de pleno direito e participar na vida política e cultural. Visa garantir a presença pública feminina (Astelarra, 2004).

As alterações introduzidas nos quadros normativos eliminaram, de forma significativa, as leis discriminatórias contra as mulheres. Constatase, no entanto, que apesar destas alterações, permanecem nas sociedades desigualdade entre mulheres e homens de carácter estrutural e persistente. Com efeito, em resultado sobretudo das assimetrias de responsabilidades nos domínios público e privado e dos estereótipos resultantes de atributos de género, homens e mulheres não apresentam as mesmas condições de acesso e usufruto das oportunidades conferidas (Walby 2000; 2005 Rato et al, 2005; 2007) pelo que, para garantir a igualdade, alterar os quadros legais é fundamental mas não suficiente.

Deste modo, surgem como estratégia medidas de acção específicas ou positivas dirigidas a mulheres que, tendo por objectivo o acesso das mulheres ao domínio público, tentam criar alterações em áreas tradicionalmente masculinas, assentando essencialmente numa perspectiva de paridade numérica como indicador (Astelarra, 2004). São exemplo destas medidas as quotas de participação política para o sexo sub-representado ou as linhas de crédito ou medidas de emprego e formação especiais para as mulheres. As medidas positivas caracterizam-se pela sua transitoriedade e por tentarem actuar em domínios onde as desigualdades são persistentes e de mais difícil resolução (Rato et al, 2005). O sistema de acções específicas persistiu, todavia, durante muito tempo em não entrar no domínio do privado (essencial para a igualdade) onde as mulheres continuam a ser as mais sobrecarregadas como as responsabilidades familiares, permanecendo aí uma forte assimetria entre homens e mulheres. É neste contexto que surgem medidas como o tempo exclusivo para pais homens previsto nas licenças parentais, a fim de incentivar a sua participação no domínio das responsabilidades familiares.

As medidas específicas são definidas pela Organização das Nações Unidas, na sequência de Pequim, como uma das estratégias de intervenção universal para a promoção da igualdade de género, acontecendo o mesmo na União Europeia (Astelarra, 2004; Rato et al, 2005). Várias resistências aparecem, todavia, à sua introdução, mas parece que o balanço é positivo, sobretudo em termos de aumento da participação política (UNIFEM; 2009).

A partir dos anos 70/80, ainda que de forma mais consistente nos anos noventa do século XX, e dada a necessidade de intervenção consistente e transversal para a promoção da igualdade, propõe-se o *mainstreaming* de género em todas as políticas públicas e decisões e em todas as fases dos processos com elas relacionados. Proposto pelas Nações Unidas na

Declaração e Plataforma de Acção de Pequim, em 1995 (em conjunto com as acções específicas) como uma das principais estratégias de intervenção para a promoção a igualdade (CIDM, 1995), o *mainstreaming* de género aparece como uma nova forma de integrar a dimensão de género nas políticas públicas. É um processo que procura a promoção da igualdade pela análise e redefinição das principais políticas públicas à luz da problemática de género e das especificidades de homens e mulheres, reconhecendo que os mesmos não são neutros. Pretende-se, portanto, melhorar a efectividade das grandes linhas de política, colocando em evidência a dimensão de género nas assunções, processos e resultados (CE, 1999; Walby, 2005).

O *mainstreaming* de género prevê reformas estruturais do sistema de género assente numa redefinição dos papéis de homens e mulheres, enquadrando um novo contrato de género na sociedade, tentando resolver as causas das desigualdades (Astelarra, 2004; Walby, 2004b; Sumer, 2009). Requer igualmente um alargamento do papel do estado e da administração pública, uma vez que toda a sua acção se pretende abrangida, levando à necessidade de envolvimento dos diversos actores (CE, 1999; Astelarra, 2004).

Ainda que de proposta universal e assente numa racionalidade de cidadania e de direitos humanos, o *mainstreaming* de género está longe de ser universalmente adoptado, sendo que os países em vias de desenvolvimento parecem mais aptos a fazê-lo, devido ao facto de serem, na sua maioria, alvo de constantes programas de ajuda pública ao desenvolvimento e de apresentarem maiores facilidades de adopção de modelos “importados” do que os que têm o seu estado e políticas públicas mais sedimentados (Walby, 2005).

Assim, e embora hoje se apresentem com um cariz de universalidade, estas diferentes abordagens e estratégias devem, necessariamente, ser contextualizadas nos espaços e no tempo, na forma como foram crescendo em importância e no relevo que é dado às questões de género e da igualdade nas sociedades e na agenda política.

Para a promoção universal da igualdade é importante ter em conta que as diferentes perspectivas do que é a igualdade de género (Rees, 1996; Verloo e Lombardo, 2007), a capacidade dos estados e o reconhecimento da questão de género como uma questão civilizacional, são dimensões determinantes e essenciais para o sucesso das políticas, estratégias e medidas de promoção da igualdade entre mulheres e homens.

## **2.4. Administração e políticas públicas e a promoção da igualdade de género em Portugal**

Membro das Nações Unidas e integrado na União Europeia, Portugal é um estado assente nos princípios da cidadania democrática e universal e, por isso, um estado de direito democrático. Integra na sua lei fundamental a garantia da igualdade de todos os cidadão no exercício da cidadania, define a promoção da igualdade entre mulheres e homens como umas das tarefas fundamentais do estado<sup>3</sup> e estabeleceu um sistema jurídico-administrativo para tal. Resulta daqui um conjunto inequívoco de responsabilidades para a Administração Pública e pessoas envolvidas no serviço público, a que não estão alheias as obrigações resultantes do fato de Portugal ser signatário dos mecanismos internacionais de promoção da igualdade.

### **2.4.1. Situação de mulheres e homens em Portugal**

Apesar de a garantia e promoção a igualdade ser uma tarefa fundamental do Estado Português, consubstanciando um quadro normativo e constitucional que proíbe a discriminação por sexo, a definição de um conjunto estratégias públicas para a sua promoção desde 1997, permanecem na sociedade portuguesa assimetrias entre mulheres e homens em dimensões críticas da cidadania, com maior grau de penalização para as primeiras.

Portugal não é, neste domínio, diferente dos restantes países europeus, embora apresente algumas especificidades resultantes, sobretudo, de elevada participação das mulheres no mercado de trabalho, que é das mais elevadas da Europa, situando-se nos 68,1% para mulheres com idades entre os 15 e os 64 anos<sup>4</sup> (CIG, 2010). Continua, contudo, a existir uma forte segregação horizontal e vertical do mercado de trabalho, com reduzida representação em lugares de decisão e uma desigualdade salarial de cerca de 18% (CIG, 2010).

A educação é um domínio da vida onde homens e mulheres se encontram de forma paritária em termos globais, ainda que no ensino superior se encontrem numa distribuição desigual pelas várias áreas científicas. Todavia, o nível habilitacional parece não se repercutir na situação perante o emprego, uma vez que as mulheres se encontram mais vulneráveis à precariedade laboral, ao desemprego e à pobreza, apesar de igualmente ou melhor qualificadas em termos globais (CIG, 2010; OCDE, 2009).

---

<sup>3</sup> Artigo 9º da Constituição da República Portuguesa

<sup>4</sup> Valores de 2005

A conciliação entre a vida laboral e a vida familiar apresenta-se também como uma dimensão problemática. Associada à desigual partilha de responsabilidades familiares e domésticas, às insuficientes medidas de conciliação no domínio das organizações laborais e insuficientes equipamentos de cuidado e acolhimento (OIT, 2008; OCDE, 2007; Guerreiro e Pereira, 2007; Torres et al, 2004) penaliza sobretudo as mulheres trabalhadoras com crianças pequenas ou adultos dependentes a cargo. Portugal caracteriza-se pela escassez de serviços de cuidado acessíveis e de qualidade sobretudo para crianças até aos 3 anos, o que se reflecte na dificuldade de as pessoas com responsabilidades familiares integrarem de forma plena o mercado de trabalho (Guerreiro, Abrantes e Pereira, 2009) bem como na vulnerabilidade e pobreza infantil (OIT, 2007; OCDE, 2009). Importa notar, também, que muitos dos pais que trabalham permanecem ainda significativamente afastados das responsabilidades familiares, apesar das alterações sucessivas das licenças de paternidade e parentais. Com efeito, em 2008 apenas cerca de 3% dos homens gozou licenças parentais exclusivas (CITE, 2009). Muito há, então, a fazer para que homens e mulheres aumentem a paridade nas responsabilidades familiares e laborais.

As assimetrias identificadas assentam num complexo conjunto de factores ilustrativos de uma modelo civilizacional em que o género é uma variável importante e exigem a definição de estratégias públicas que foquem todas as áreas e domínios da vida de cidadãos e cidadãs.

#### **2.4.2. A administração pública portuguesa numa perspectiva de género**

Analisar, ainda que em termos muito genéricos, a situação de homens e mulheres que trabalham na administração pública portuguesa, parece pertinente para compreender a realidade deste sistema de emprego. Embora não se encontrem disponíveis dados sistematizados que permitam fazer uma análise abrangente e compreensiva, alguns indicadores permitem elencar conclusões importantes (CITE, 2010; Rato et al, 2007).

Em 2004,<sup>5</sup> a administração pública portuguesa empregava cerca de 715 mil pessoas e apresentava uma taxa de feminização de 60% (Rato et al, 2007). Todavia se se retirarem as forças armadas e de segurança esta taxa passa a ser de 74%. Com efeito, uma análise por ministérios (que se fundamentam em Portugal em áreas de actividade) permite verificar que os mais feminizados são os relacionados com a providência de bem-estar e de direitos sociais, nomeadamente, educação (79%), segurança social (78%) e saúde (75%). Em contrapartida, as

---

<sup>5</sup> Dados da CGA, não publicados. Aceitamos que o valor se mantém, dada a estabilidade do sistema.

áreas claramente menos feminizados são as forças armadas e de segurança, com 9% a 3 % de mulheres. Em termos de áreas, as mulheres estão mais presentes nas funções administrativas do que os homens (CITE, 2010). A administração pública parece pois reproduzir a segregação sectorial que caracteriza mercado de trabalho (CE, 2009). Por outro lado, e apesar de o número de dirigentes ser paritário nos níveis intermédios (CIG, 2010), o mesmo parece não acontecer nos níveis de topo (CIG, 2010; Rato et al, 2007), ilustrando a persistência de um fenómeno estrutural de segregação vertical. Com efeito, as mulheres parecem ter mais dificuldades e necessitar de mais tempo para aceder a lugares dirigentes que os homens (Rato et al, 2007).

A dimensão da parentalidade, mais propriamente da maternidade, reflecte-se fortemente nas decisões de evolução da carreira das mulheres dirigentes e não dirigentes, apresentando-se a conciliação entre as esferas laboral e familiar como um facto de tensão, conflito e de opção, persistindo o desequilíbrio de partilha de responsabilidades na esfera privada em casais onde ambos os cônjuges trabalham. Estão, também, presentes estereótipos de género associados ao exercício de liderança por parte de mulheres e homens, bem como concepções diferenciadas sobre a capacidade de exercício e reconhecimento da autoridade, onde maioritariamente mulheres sentem mais dificuldades. Por fim, a necessidade de medidas de promoção da igualdade entre mulheres e homens na Administração pública, obtém um maior reconhecimento por parte das mulheres do que dos homens (Rato et al, 2007).

#### **2.4.3. A promoção da igualdade entre mulheres e homens em Portugal**

A igualdade de género em Portugal é uma questão de cidadania e de direitos humanos, sendo um requisito de *good governance* e de desenvolvimento da democracia (CIG, 2010). A Constituição da República Portuguesa resultante da Revolução do 25 de Abril define a promoção da igualdade entre mulheres e homens como uma das funções do Estado (art. 9), integra o princípio da igualdade (artº13) como uma questão de cidadania, determinando a não discriminação por sexo (entre outras) e a participação política directa e activa como uma condição essencial da cidadania (art. 109). O princípio da igualdade nestas vertentes resulta em que o Estado tem, não apenas que garantir a igualdade entre mulheres e homens, como também de assegurar a sua promoção através de medidas e políticas. Daqui resultam um ordenamento jurídico concordante e também estratégias, políticas e organismos que consubstanciam as responsabilidades da Administração Pública portuguesa nestes domínios.

O facto de Portugal ser membro da Organização das Nações Unidas e da União Europeia determina significativas influências nas estratégias de promoção da igualdade de género. Portugal é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da CEDAW e fez parte das Conferências Mundiais sobre as Mulheres sendo também signatário. Por outro lado, enquanto membro União Europeia integra, nas estratégias nacionais as suas perspectivas e orientações (Rato et al, 2005).

A garantia da igualdade entre mulheres e homens surge com a CRP de 1976, que consubstancia um estado de direito democrático. A evolução do direito foi consistente com esta determinação constitucional, sedimentando-se os organismos de promoção da igualdade e coordenação de política, como a CITE e CIDM/CIG (CIG, 2010; Rato et al, 2006). No período entre 1976 e 1997 os diversos Programas de Governo do Portugal democrático foram integrando as igualdades de oportunidades entre mulheres e homens, num crescendo de valor. A orientação e a estratégia foi sobretudo no sentido da eliminação de obstáculos e consolidação da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens para uma integração plena na sociedade, nomeadamente em termos de mercado de trabalho e educação (Rato et al, 2006).

A partir de 1997 Portugal passa também a definir de uma estratégia integradora para a promoção da igualdade de género, surgindo os Planos Nacionais para a Igualdade. O primeiro plano teve como horizonte o período de 1997-2002, o segundo vigorou entre 2003 e 2006 e o terceiro entre 2007 e 2010. Com a figura jurídica de Resolução de Conselho de Ministros os planos têm sido responsabilidade de diferentes unidades orgânicas. O primeiro foi definido e coordenado pelo Alto Comissariado para a Família, no âmbito da PCM, ainda que em 2000 tenha passado para a tutela da então empossada Ministra da Igualdade (2000-2002). Com o fim deste ministério e do alto comissariado os planos seguintes (II e III) passaram para o âmbito da Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres/Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG)<sup>6</sup>, no âmbito da PCM. Como consequência da criação, em 2009, da Secretaria de Estado da Igualdade, a CIG passa para a sua dependência tal como a coordenação do III PNI.

Esta breve resenha permite ver a forma um tanto errática e algo inconsistente com tem sido equacionada a política de igualdade de género em Portugal, em termos orgânicos. A falta de consistência política da questão da igualdade em Portugal reflecte-se na constituição dos diversos governos. Com efeito, no regime democrático apenas houve um Ministério para

---

<sup>6</sup> A Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres, passou, em consequência do PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado a denominar-se Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

Igualdade, que durou um curto período de tempo, e duas secretarias de estado, uma que durou apenas breves meses e a outra que integra o XVIII Governo Constitucional.

Os planos surgem no seguimento da Declaração e Plataforma de Pequim e das determinações internacionais entretanto adoptadas pela União Europeia e Portugal, que requerem uma abordagem transversal e consistente que abranja toda as áreas da sociedade e políticas públicas, assentando no *mainstreaming* de género e nas acções específicas como mecanismos.

O Plano Global para a Igualdade de Oportunidades (1997-2002) foi o primeiro e o mais genérico dos planos. Embora abrangendo as grandes áreas do domínio de política, ignorava, todavia, o acesso à decisão política. Revelava fragilidades estruturais ao nível da não identificação de objectivos, horizontes temporais, indicadores e recursos. O II Plano Nacional para a Igualdade (2003-2006) aprofundava as questões e alargava a abrangência para todos os domínios de política. Definia já claramente responsabilidades da Administração Pública e determinava a integração da dimensão de género nos domínios prioritários de política. Assumia um cariz instrumental mais acentuado, definindo objectivos, indicadores, horizontes e responsabilidades (Rato, et. al, 2006). Por fim, o III Plano Nacional para igualdade - Cidadania e Género (2007-2010), propõe uma abordagem mais vinculada em termos de relações sociais de género, apelando a uma novo contrato social de género, contemplando e aprofundando dimensões críticas de cidadania, como a participação política, a questão da violência e o tráfico de seres humanos, que são entendidas como questões de igualdade e cidadania. Por outro lado, define e reconhece um papel crucial às Administrações Públicas, uma vez que entende a igualdade como um requisito de *good governance* e desenvolvimento.

O III Plano Nacional para Igualdade atribui à administração pública responsabilidades transversais com uma forte vertente instrumental e técnica, como é o caso dos planos para a igualdade nos ministérios, dos estudos de impacto de medidas, da recolha e trabalho de indicadores por sexo, da integração da dimensão de género nos orçamentos e o reforço da figura de conselheiros e conselheiras para a igualdade nos ministérios, bem como de equipas interdepartamentais de trabalho sobre estas temáticas. Por outro lado, define medidas em todos os domínios da política - educação, saúde, trabalho e emprego, etc. Assume que a administração pública tem responsabilidades na sua vertente de sistema de emprego e de trabalho e também enquanto definidora, implementadora e avaliadora de políticas públicas. Estas e outras medidas conferem a cada entidade e dirigente públicos um papel e

responsabilidade na promoção da igualdade. O Plano tem definido objectivo e indicadores, responsabilidades e horizontes temporais. Alinha também alguns fundo públicos, nomeadamente provenientes do Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007-2013) com algumas medidas específicas.

Parece-nos, todavia ser um plano de difícil de implementação não só pela abrangência e complexidade das medidas a implementar num reduzido horizonte temporal, como também por factores de ordem técnica e instrumental. Estes remetem necessariamente para a definição de prioridades e trabalho ao nível da formação e informação dos agentes essenciais à sua implementação e dos instrumentos técnicos necessários. A sua dimensão técnica específica parece não encontrar todos os instrumentos suficientemente trabalhados para utilização ou implantação (como é o caso do Orçamento Sensível ao Género) bem como suficiente conhecimento e envolvimento de responsáveis, que até agora têm prestado pouca atenção às questões de género.

Os Planos representaram, ainda assim, um sinal de modernidade e consistência na intervenção pública para a promoção da igualdade, responsabilizando a administração pública. Todavia, a integração das suas medidas com outras estratégias, nomeadamente de emprego, inclusão ou a avaliação de impacto das medidas legais estruturantes parece não se verificar de todo ou não ser suficiente.

Em termos de políticas e estratégias de promoção da igualdade em Portugal é de ressaltar, também, a evolução que tem ocorrido ao nível da política de conciliação entre trabalho e família, essencial para a igualdade de oportunidade no trabalho e emprego e para a igualdade de género. Estes têm vindo consistentemente a abranger não apenas a mães mas também os pais, prevendo hoje a partilha de responsabilidades e um período exclusivo para os pais (acção positiva). Embora de implementação recente é uma medida fundamental para prossecução da igualdade entre mulheres e homens que trabalham.

Os fundos estruturais têm sido uma fonte de financiamento importante para a promoção da igualdade de género em Portugal. A transversalidade da dimensão de género, ainda que com limitações, bem como as acções específicas, embora com diversidades várias são uma constante dos quadros comunitários de apoio, e têm vindo a financiar medidas de política.

Apesar das dificuldades existentes em Portugal, parece importante elencar aqui algumas medidas de política que foram tomadas nos últimos anos relativamente à promoção



da igualdade entre mulheres e homens. Salientamos a aprovação da Lei da Paridade<sup>7</sup>, que garante um mínimo de 33% de representatividade de ambos os sexos nas listas eleitorais e, por si só, terá permitido aumentar a representação feminina na Assembleia da República de 21 para 27%, entre as eleições de 2005 e de 2009. Foi importante também o alargamento do período exclusivo aos pais homens nas licenças parentais e o incentivo à partilha das mesmas entre os casais, por forma a aumentar a participação masculina na esfera familiar<sup>8</sup>. No âmbito dos quadros comunitários de apoio, a igualdade e género passou de uma medida específica de emprego, no III Quadro Comunitário para um eixo próprio, específico de formação no QREN (2007-2013).<sup>9</sup> Por fim acentuamos a importância, da criação de um órgão de política, ao nível da PCM, que é a Secretaria de Estado da Igualdade, que aconteceu em Novembro de 2009.

## **Conclusões**

A situação de homens e mulheres perante a cidadania e os direitos humanos mostra que umas e outros se posicionam de maneira diferente, com oportunidades e com condições de acesso e exercício diferenciado, com penalização para as mulheres, que apresentam dificuldades de acesso ao domínio público e assimetrias estruturais no domínio privado. Os estados, enquanto garantes da cidadania têm sido chamados a intervir nesse domínio, e as organizações supranacionais têm tido um papel chave nesta dinâmica, sendo, sobretudo a ONU, responsáveis por uma visão global destas questões, das necessidades existentes e das formas de intervenção. Embora de crucial importância, parece todavia que as estratégias encontram, para a sua efectividade dificuldades relacionadas com diversidades culturais, das determinantes políticas, sociais e até de princípios sobre os que se entende pela igualdade de que se quer promover.

---

<sup>7</sup> Lei 3/2006 de 21 de Agosto. Estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as Autarquias Locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada um dos sexos.

<sup>8</sup> Decreto-Lei nº 91/2009, de 9 de Abril

<sup>9</sup> Eixo 7 do Programa Operacional Potencial Humano - QREN

### **CAPÍTULO 3. CONDIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS - ATITUDES E PRÁTICAS DE DIRIGENTES**

Vastas e complexas são as responsabilidades da administração pública na promoção da cidadania em geral e da igualdade entre mulheres e homens, em particular. Contempladas em determinações normativas e técnicas, as orientações estratégicas visando uma efectiva promoção da igualdade, obrigam a administração pública - enquanto entidade definidora e promotora de políticas públicas mas, também, enquanto sistema de emprego e trabalho.

A prossecução destas responsabilidades passa, obrigatoriamente, pelas pessoas que nela se encontram em lugares de decisão e pressupõe o entendimento e a consciência sobre como a variável sexo se manifesta nos sistemas sociais e organizativos, ilustrando as questões de género que os caracterizam. Parece, portanto, relevante compreender representações, atitudes e práticas de dirigentes neste domínio, da qual resultará uma menor ou maior capacidade das administrações públicas em prosseguir a promoção da igualdade entre mulheres e homens.

#### **3.1. Objectivos, dimensões de análise e metodologia**

O objectivo geral deste estudo traduz-se na compreensão sobre até que ponto quem ocupa lugares dirigentes na administração pública tem conhecimento das responsabilidades da mesma no domínio da promoção da igualdade de género, que valorização faz destes princípios e de como se posiciona perante as dimensões, áreas e necessidades de intervenção, revelando, deste modo, a capacidade e as condições para esta mesma intervenção. Para tal foram definidos três objectivos específicos:

- i) conhecer atitudes, representações e nível de conhecimento de dirigentes da Administração Pública Central Portuguesa relativamente às responsabilidades da mesma no domínio da promoção igualdade de género;
- ii) identificar políticas e práticas organizacionais que possam indicar um posicionamento mais ou menos facilitador da execução dessas responsabilidades;
- iii) avaliar as práticas de dirigentes na esfera privada que possam concorrer, ou constituir-se como obstáculos, para a promoção da igualdade de género, nomeadamente em termos de divisão das responsabilidades domésticas e prestação de cuidados e da percepção da relevância e existência de conflito na conciliação entre trabalho e família.

Cinco grandes dimensões de análise deram corpo aos objectivos do estudo:

1) *Nível de conhecimento das determinações e obrigações da administração pública no domínio da promoção da igualdade de género.* Neste âmbito pretende saber-se o nível de conhecimento das determinações internacionais e nacionais que se encontram em vigor no momento da realização do estudo, das quais são mais relevantes a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, Declaração e Plataforma de Acção de Pequim; Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres; III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género 2007-2010;

2) *Atitudes de dirigentes perante as questões de género na sociedade e na administração pública.* Nesta dimensão procura conhecer-se as atitudes de valorização ou desvalorização da problemática de género em termos de importância para as organizações e políticas públicas;

3) *Representações de papéis e atributos de género.* Com esta análise procura compreender-se representações e estereótipos existentes relativos a características, papéis e atributos de homens e mulheres no trabalho, na família, política e sociedade;

4) *Políticas e práticas organizacionais na administração pública.* Pretende-se, neste domínio, identificar as medidas e decisões que os/as dirigentes possam ter adoptado ou de que tenham conhecimento nas organizações, que permitam ilustrar a aplicação das determinações existentes e que concorram para a promoção da igualdade entre mulheres e homens;

5) *Condições e características individuais e da esfera privada.* Esta dimensão visa conhecer as problemáticas inerentes à evolução profissional, acesso e exercício de funções de liderança, condicionantes e características relacionadas com a interacção entre a esfera laboral e a esfera privada/familiar.

A estratégia metodológica adoptada para a realização deste estudo foi de tipo quantitativo, com recurso a um inquérito por questionário, estruturado nas seis seguintes partes:

- i) atitudes dos e das dirigentes perante as questões de género;
- ii) representações de género;
- iii) nível de conhecimento das determinações nacionais e internacionais;
- iv) políticas e práticas organizacionais e pessoais;
- v) condições e características individuais;
- vi) perfil socioprofissional.

A população em estudo é constituída por dirigentes da Administração Pública Central Portuguesa, de nível superior (1º e 2º graus) e intermédio (3º e 4º graus), ou equiparados, que tenham frequentado entre Janeiro de 2007 e Maio de 2010, os cursos para dirigentes no Instituto Nacional de Administração, I.P., nomeadamente o CAGEP - Curso Avançado de Gestão Pública e o FORGEP – Programa de Formação em Gestão Pública.

O questionário, de preenchimento electrónico utilizando o *Lime Survey*, foi aplicado entre 4 e 27 de Maio de 2010, tendo sido enviados 602 pedidos de preenchimento e havido 174 respostas validadas, o que representa uma taxa de resposta de 29%. Os dados foram objecto de análise estatística com recurso ao SPSS®. Esta pesquisa centrou-se ainda na análise documental e bibliográfica que deu corpo ao enquadramento teórico do estudo.

### **3.2. Análise e discussão de resultados<sup>10</sup>**

#### **3.2.1. Amostra**

A amostra estudada abrange um total de 174 casos. Relativamente ao universo de referência, a amostra apresenta uma taxa de mulheres respondentes superior à de homens (55,5% e 44,5%). No cargo de director/a de serviços ou equiparado estão 36%, sendo 52% mulheres e 47% homens e no de chefe de divisão ou equiparado encontra-se 48% dos casos, dos quais 59% são mulheres e 41% são homens. À medida que se sobe na hierarquia diminui a taxa de respondentes, mas também a representação feminina. Note-se que os dois inquiridos com cargo de presidente ou equiparado são ambos homens. Relativamente ao universo de referência, encontra-se maior representação de mulheres nos níveis de direcção intermédia, o que é consistente com a taxa de feminização e com os dados disponíveis sobre a repartição por sexo dos e das dirigentes da Administração Pública Central Portuguesa (Rato et al, 2007; CIG, 2010).

#### **3.2.2. Perfil socioprofissional**

O maior número de sujeitos encontra-se na faixa etária dos 25 a 45 anos, que apresenta igualmente um maior número de mulheres. Quanto à antiguidade na administração pública verificamos que predomina a situação de quem ingressou há 16 anos ou mais em funções públicas.

Os sujeitos casados representam 61,3 % dos inquiridos, sendo 54,7% de homens e 45,3%, enquanto que os separados/divorciados são 16,2%, com 75% de mulheres e 25% de

---

<sup>10</sup> Dado o volume de dados analisados e o limite de páginas para o texto ou anexo, os mesmos encontram-se disponíveis na CD-ROM, que se encontra nesta dissertação.

homens havendo mais os homens que mulheres nas situações de solteiro ou a viver em união de facto.

Tendo em conta a ocupação temporal na actual função, mais mulheres ocupam as funções por período inferior, de um a seis anos, ao passo que mais homens aí se encontram há mais de 6 anos. A relação entre idade e lugares ocupados, mostra que as mulheres mais novas ocupam lugares hierarquicamente mais baixos e necessitam de mais tempo para progredir, o que, pelo menos nos lugares de direcção intermédia, não acontece com os homens. A maior parte deste conjunto já exercia funções dirigentes antes da actual função, havendo, todavia uma maior percentagem de mulheres que não exercia qualquer cargo de chefia. O período de maior acesso de homens a funções dirigentes por nomeação dos homens decorreu há cerca de 14 anos, em 1996, e a partir de 2004 e 2005<sup>11</sup>, enquanto mais mulheres obtiveram a sua primeira nomeação há cerca de doze ou dez anos (1998/2001).

A licenciatura e pós-graduação são os graus académicos mais comuns e mais feminizados, enquanto os homens constituem a maior percentagem de detentores de mestrado e doutoramento. As áreas científicas onde o conjunto de respondentes se encontra mais representado são a administração e gestão, seguidas de ciências sociais e humanas e direito. Quanto à distribuição dos sujeitos pelas diferentes áreas, realça-se que a administração e gestão, o direito e a saúde são mais feminizadas, enquanto as ciências exactas e naturais, a engenharia e as ciências sociais e humanas são mais masculinizadas. Estes dados, quando comparados com a situação de diplomados em geral do país, revelam que apenas nas áreas de engenharia, que são mais masculinizadas, há coerência, uma vez que as restantes áreas apresentam maior número de mulheres diplomadas que de homens (CIG, 2010).

O grupo técnico-superior apresenta-se como a principal fonte de recrutamento do pessoal dirigente para as áreas de regime geral, com 83% de respondentes. Os restantes nove grupos são residuais, sendo o especialista de informática o segundo grupo mais representado, com apenas 6%. A área que mais pessoa ocupa é a administrativa/gestão, sendo 60% mulheres. Os homens encontram-se preponderantemente na área tecnológica, com 82%, e as mulheres estão representadas numa maioria de 82% na área jurídica. A área em que se trabalha não é, portanto, independente do sexo a que se pertence<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Data que coincide com a alteração da forma de recrutamento para lugares dirigentes que, em estruturas matriciais, deixou de ser o concurso.

<sup>12</sup> Existem diferenças estatisticamente significativas entre homens e mulheres relativamente à área em que se trabalha ( $X^2=11,9$ ,  $p < 0,05$ ).

A administração directa do estado<sup>13</sup> enquadra 63% dos sujeitos e a indirecta 12% encontrando-se os homens mais representados na administração directa (70%) e, as mulheres na indirecta (70%) são mulheres. Os ministérios onde se encontram mais sujeitos são o MTSS, a que se segue o MCTES, simultaneamente os que empregam mais mulheres, respectivamente 66% e 33%. É no MC que se encontra a maior percentagem de homens (73% frente a 26% de mulheres). Lisboa é o concelho do país onde se situa o local de trabalho de maior parte dos e das respondentes (49%), seguido de Faro e do Porto, respectivamente com 9% e 7%, não parecendo significativas as diferenças percentuais entre homens e mulheres. Estes dados ilustram a forte centralização da administração pública portuguesa.

Em síntese, as mulheres terão acedido mais recentemente a lugares dirigentes que os homens, demoram mais tempo a atingir estes mesmos lugares e apresentam maior dificuldade em prosseguir graus académicos pós-licenciatura. Apesar da feminização da administração e da quase paridade em lugares dirigentes intermédios, permanece um fenómeno de *glass ceiling* para os lugares de topo, e as áreas em que se trabalha não são independentes do sexo a que se pertence (Guy e Shumacher, 2010; Rato et al, 2007).

### **3.2.3. Atitudes e representações de género e nível de conhecimento das responsabilidades da Administração Pública no domínio da promoção da igualdade entre mulheres e homens**

A Administração Pública Central Portuguesa assume presentemente um quadro de obrigações no que respeita às estratégias e medidas de promoção da igualdade de género<sup>14</sup> que resultam, essencialmente, da Organização das Nações Unidas e a União Europeia e, em Portugal, dos Planos Nacionais para a Igualdade.<sup>15</sup> Prevendo a igualdade e não discriminação perante a lei e assentando essencialmente no *mainstreaming* de género e acções específicas, implicam um conjunto de orientações de política e uma vertente técnica e instrumental, apelando ao conhecimento das dimensões de género e a uma sensibilidade para as mesmas.

#### **3.2.3.1. Conhecimento das estratégias e medidas internacionais e nacionais para a promoção da igualdade**

Os resultados do inquérito por questionário revelam um muito baixo nível de conhecimento das determinações internacionais, sobretudo das oriundas da ONU, que é mais acentuado

---

<sup>13</sup> A Administração Pública divide-se em administração directa, indirecta e autónoma. O critério principal é o nível de autonomia de decisão dos organismos relativamente ao Governo no que respeita às competências e atribuições. Assim, a administração directa apresenta o menor grau de autonomia e a autónoma o maior grau. A administração central organiza-se em administração directa e indirecta.

<sup>14</sup> Tal como apresentado no segundo capítulo desta dissertação

<sup>15</sup> O objecto de avaliação neste estudo foi o III Plano Nacional para a Igualdade-Cidadania e Género 2007-2010

acerca daquelas especificamente orientadas para a igualdade e não discriminação, como a Declaração de Pequim (94%). Os mecanismos da União Europeia, sobretudo as estratégias globais (como a Estratégia de Lisboa e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos), colhem um mais elevado nível de conhecimento, mas que decresce quando relativo a estratégias específicas do domínio da igualdade de género, como o Roteiro Europeu para a Promoção da Igualdade, 2006-2010, que 85% afirma desconhecer. Neste domínio e em nenhuma das vertentes se verificam diferenças significativas entre mulheres e homens.

Sobre as determinações de carácter nacional, foi questionado conhecimento da existência dos três planos em vigor<sup>16</sup> e também das medidas de carácter mais transversal ou mais específico previstas no III PNI. Os dados permitem constatar que dos três planos o mais conhecido é o III PNCVD, seguido do III PNI e do I PNCTSH, não havendo grandes diferenças entre mulheres e homens. O III PNI, que configura a principal estratégia pública de promoção da igualdade, em vigor há três anos, contemplando vastas responsabilidades para as administrações públicas nos mais diversos domínios da sua organização, actividades e resultados, permanece desconhecido, ou mal conhecido, por 77% de dirigentes respondentes ao questionário, sendo que apenas 6% conhece muito bem este instrumentos de política. Esta situação é similar relativamente aos outros dois planos mais sectoriais. Quanto à repartição por sexo, homens e mulheres desconhecem, ou conhecem mal, revelando as mulheres um nível de desconhecimento ligeiramente superior.

Os elevados níveis de desconhecimento permanecem no que respeita às propostas específicas constantes dos planos, das quais se ressalvam: a determinação para a integração da dimensão de género em todas as políticas, acções e medidas - *mainstreaming* - (82%), a implementação de acções específicas e/ou positivas (77%), a determinação para a integração da dimensão de género nos orçamentos (81%) e a determinação para o estabelecimento de planos sectoriais para a igualdade nos ministérios (83%). Neste contexto, é praticamente desconhecida a figura das conselheiras e conselheiros para a igualdade nos ministérios (90%), bem como das equipas interdepartamentais para a igualdade (87%). Todavia, das poucas pessoas que afirmam conhecer, a maioria são mulheres.

Sendo estas figuras essenciais ao *mainstreaming* de género nas políticas e decisões públicas, situamo-nos perante aquilo que podem representar fortes obstáculos à sua implementação consistente e sustentável na administração e políticas públicas em Portugal. Ilustrador é, também, o facto de 80% dos sujeitos desconhecer, ou conhecer mal, a integração

---

<sup>16</sup> III PNI – Cidadania e Género (2007-2010); III PN Contra a Violência Doméstica (2007-2010); I PN Contra o Tráfico de Seres Humanos (2007-2010)

da dimensão da igualdade de género nos fundos comunitários, dos quais Portugal é recebedor líquido desde os anos 80 do século XX e que financiam grandes projectos e estratégias de desenvolvimento.

Pela importância que assume nas práticas profissionais, questionou-se também a vertente mais instrumental prevista nos planos, as quais mais de 2/3 dos inquiridos revela desconhecer, ainda que de mais imediata aplicação em organismos, nomeadamente, a representação paritária em júris (78%); a introdução de metas de promoção da igualdade de género nas cartas de missão de dirigentes (77,4%); a recolha da informação desagregada por sexo (74,1%); a obrigatoriedade de elaboração de materiais de comunicação que não veiculem estereótipos de género (72%) e a introdução da dimensão de género nos planos e relatórios de actividades (64%). Embora a diferença não seja significativa relativamente aos homens, são as mulheres que detêm melhores níveis de conhecimento sobre as áreas questionadas.

Será importante ressaltar que as medidas avaliadas têm vindo a ser propostas de forma consistente desde 2003, altura em que entrou em vigor o II PNI. O seu forte desconhecimento, associado ao desconhecimento das medidas internacionais de promoção dos direitos humanos, cidadania e desenvolvimento, que se acentua ao nível dos documentos específicos do domínio da igualdade, remete para a necessidade de serem reequacionadas as estratégias de definição e implementação das medidas, assim como de envolvimento dos principais *stakeholders*, por forma a serem superadas as limitações que em Portugal parecem apresentar os instrumentos de política configurados nos Planos para a Igualdade. Revelará, igualmente um posicionamento por parte dos e das dirigentes pouco consistente com os apelos e requisitos para uma intervenção de modernidade e desenvolvimento global e local, bem como a falta de competências ao nível da cidadania universal e da importância de factores estruturantes externos e internos às suas actividades e decisões que se revelam condições essenciais à promoção da igualdade de género por parte da administração e políticas públicas (Guzman, s.a.; Astelarra, 2005; Walby, 2004b, 2005).

### **3.2.3.2. Atitudes e representações de dirigentes perante as questões de género e a igualdade**

As problemáticas associadas à desigualdade de género na sociedade e à necessidade de intervenção para a sua eliminação ou redução levaram a que fossem analisadas percepções dos e das dirigentes relativas às questões de género e à sua importância para as políticas públicas e práticas organizacionais, recorrendo-se, para tal, a questões sobre desigualdades



características das esferas familiar, laboral e política e sobre a necessidade de efectiva intervenção pública conducente à promoção desta mesma igualdade.

É na vida familiar que se manifestam mais desigualdades entre mulheres e homens, resultantes de papéis e atributos de género que moldam fortemente a esfera da vida privada dos indivíduos. Persistentemente reproduzidas, caracterizam-se essencialmente pela afectação de responsabilidades domésticas e de cuidado sobretudo às mulheres, associado à ausência desta esfera de responsabilidade por parte da maioria dos homens (Torres et al, 2004, Guerreiro, 2009). Com fortes impactos nas restantes esferas da vida de uns e outras, nomeadamente na esfera laboral e da participação cívica e política, a existência destas desigualdades na esfera familiar é reconhecida pela maioria dos/as inquiridos/as (79%), mas com grandes diferenças entre mulheres (61%) e homens (39%). Sendo significativo o facto de 97% dos sujeitos, sem diferenças entre mulheres e homens, concordar que a vida familiar é melhor se houver a partilha equilibrada de tarefas, parece ser pertinente concluir que a vida familiar das pessoas se caracteriza, reconhecidamente, por factores que diminuem a sua qualidade de vida.

De igual modo, a vida laboral apresenta e reproduz fortes e persistentes desigualdades de género nas sociedades actuais. Como elemento da esfera pública, será legítimo esperar que nesta possa haver uma forte consciência das problemáticas e sejam mais eficazes e céleres os resultados das estratégias de intervenção conducentes à sua redução. Seja por existir uma ideia de que a igualdade perante a lei garante a igualdade de facto, ou porque tanto mulheres como homens se encontram fortemente presentes no mercado de trabalho (Rato et al, 2007), as desigualdades a este nível são menos reconhecidas que na dimensão familiar (68%). Mas, mais uma vez, são as mulheres que maioritariamente afirmam existir desigualdades na vida laboral (65%), enquanto a opinião contrária é manifestada maioritariamente pelos homens (72%).<sup>17</sup>

Tal acontece também quanto à percepção da existência de desigualdades na vida política, reconhecida por 52% dos sujeitos mas, mais percebida pelas mulheres (58%) do que pelos homens (42%).<sup>18</sup> Mais uma vez há menor consciência das desigualdades neste domínio da esfera pública. Ainda assim, a maior parte dos/as inquiridos/as (97%), entende que uma sociedade justa é aquela onde homens e mulheres têm igual acesso a todos os domínios da vida e que é fundamental para a democracia a participação equilibrada de homens e mulheres

---

<sup>17</sup> Existem diferenças estatisticamente significativas entre homens e mulheres, com as desigualdades na vida laboral a serem mais sentidas por mulheres ( $X^2= 8,96$   $p <0,05$ ),

<sup>18</sup> O mesmo acontece com a vida política ( $X^2= 14,3$   $p <0,005$ )

na política (88%), embora esta opinião seja maioritariamente, de mulheres, para quem a igualdade como uma questão de cidadania e de justiça permanece mais importante.

Homens e mulheres apresentam, como se constata, posicionamentos diferenciados sobre as desigualdades nas diversas esferas da vida, sendo as mulheres que, manifestamente, mais sentem estas mesmas desigualdades. Embora mais percepcionadas, por uns e outras na esfera privada são característica das diversas esferas da vida, aí residindo as necessidades de intervenção para a sua eliminação a qual poderá encontrar fortes obstáculos nesta ausência de sentido da desigualdade (CIDM, 2005; CIG, 2009; CE 2010; PNUD, 2009).

A importância da existência de igualdade entre mulheres e homens nas organizações públicas para a qualidade das respectivas políticas e práticas é reconhecida por todos/as mas, mais uma vez, com uma maioria de mulheres, havendo apenas homens que discordam totalmente. Pese embora mais mulheres do que homens considerarem que a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas devem ter em conta as características de uns e outras mas a sua maior efectividade, ainda permanecem mulheres (29%) e homens (36%), acham que não é de grande importância esta preocupação, embora quem concorde totalmente sejam sobretudo mulheres (66 %). Um posicionamento algo conservador como o que os primeiros dados ilustram não é, de todo, consistente com as estratégias de *mainstreaming* da igualdade de género e das acções específicas (CIDM, 2005; Walby, 2004b), e pode consistir numa forte limitação às propostas de intervenção pública, para a promoção da igualdade e prossecução de uma cidadania plena e efectiva (Walby, 2004 b). Perante a realidade apresentada, realce-se os 94% de pessoas que entende que os resultados das organizações são melhores se houver iguais oportunidades profissionais para homens e mulheres, ainda que, sejam mais mulheres a manifestar claramente a sua concordância, contra uma concordância mais comedida por parte dos homens.

Embora em termos globais, a necessidade da intervenção para a promoção da igualdade no trabalho seja reconhecida por larga maioria dos inquiridos e inquiridas (76%), revela-se como mais importante para as mulheres, encontrando-se maior dispersão nas opiniões emitidas pelos homens. Menos inquiridas/os sentem necessidade de intervenção ao nível da família (69%), apresentando-se os homens menos sensíveis para a intervenção e discordando totalmente sobre a mesma cerca de 67%. Mais uma vez, são principalmente as mulheres que concordam totalmente (64%). É a favor da necessidade de intervenção para uma melhor conciliação entre a vida laboral e familiar um largo número (88%), maioritariamente

constituído por mulheres. Esta tendência verifica-se igualmente ao nível da percepção da necessidade de intervenção para melhorar a igualdade na vida política.

Tanto a vida laboral, como a familiar e a participação política, parecem apresentar-se mais inigualitárias para as mulheres do que para os homens inquiridos, sendo que para estes as desigualdades mais percepcionada se situam domínio da esfera privada, levando portanto a que sejam as mulheres que maioritariamente assumem a necessidade de intervenção para a promoção da igualdade.

Pareceu importante conhecer a percepção sobre as iguais oportunidades profissionais na administração pública, dado ser este o sistema onde muitas das decisões se cruzam e tomam no que respeita à promoção da igualdade. Aqui, mais uma vez, um maior número de homens concordam e, mais mulheres discordam com a sua existência. Com efeito, a percepção sobre como o sexo a que se pertence pode ter interferido nas oportunidades profissionais é claramente diferente entre homens e mulheres, sendo que as mulheres reconhecem mais esta influência (80,8%) que os homens (53,3%). É também uma percepção claramente feminina a interferência das responsabilidades familiares nas oportunidades profissionais (Acker, 1992; Rato et al, 2007), pois, embora haja uma pequena maioria de sujeitos que concorda, é maioritariamente constituída por mulheres, havendo mais homens que dela discorda totalmente.

Conforme ilustrado na descrição e análise dos diversos domínios questionados, ser homem ou mulher parece ser um factor explicativo de diferenças perante a igualdade de género. A realidade vem apresentar um modelo dominante de masculinidade caracterizado pelo facto de os homens se encontrarem predominantemente numa situação de menor reconhecimento sobre a existência de desigualdades nas diversas esferas da vida, sobretudo, na laboral e na política e sobre a necessidade de intervenção.

A neutralidade de percepções das problemáticas entre mulheres e homens apresenta-se então, como uma construção teórica, não verificável (Acker, 1992; Newman, 1994). O género torna-se uma variável explicativa importante das percepções e representações sobre igualdade, as quais assentam no modo como as pessoas vivenciam o quotidiano e seu lugar no mundo.

Relevante parece ser, também, o modo como homens e mulheres entendem as problemáticas associadas às suas vivências e aquelas que estarão além destas, como as medidas de intervenção definidas nacional e internacionalmente. Aqui umas e outros apresentam posicionamentos muito próximos, parecendo não existir, nas suas consciências, uma relação entre a realidade quotidiana e pessoal de género e as medidas existentes para a

promoção da igualdade neste domínio, a capacidade que há para as implementar no foro profissional e, também, o não reconhecimento do potencial das políticas públicas como elemento promotor da igualdade de género. A consciência sobre os modos de intervenção através de políticas públicas é, portanto, diferente dos problemas sentidos, sobretudo para as mulheres, que neste domínio se aproximam da posição manifestado pelos homens os quais revelam respostas mais consistentes perante as diversas dimensões.

### **3.2.3.3. Representações dos papéis de género**

Uma vez que as representações sobre papéis e atributos de género determinam comportamentos e atitudes e, logo, decisões (Amâncio, 1994), ir para além das representações sobre a igualdade pareceu também importante. Foram, aqui analisadas as vertentes de desempenho profissional e dos papéis e responsabilidades de homens e mulheres na família e no trabalho.

No domínio do que pelos/as dirigentes é mais valorizado no desempenho profissional solicitou-se a hierarquização por ordem de importância de um conjunto de características. As características mais valorizadas foram a disponibilidade para trabalhar para além do horário (87%), a capacidade de comunicação (53%), os conhecimentos técnicos (48%), a orientação para os resultados (32%), o compromisso para com o serviço (28%) e, por último, a capacidade para trabalhar em equipa (26%). Todas foram escolhidas maioritariamente por mulheres. Constata-se pois, uma forte importância atribuída à disponibilidade para trabalhar para além do horário em detrimento de dimensões mais instrumentais ou de interacção, como a orientação para resultados ou o trabalho em equipa. Deste modo, pessoas com responsabilidades na esfera privada poderão não se adequar aos requisitos mais valorizados sobre o que é o bom desempenho, estando essencialmente as mulheres neste grupo, uma vez que ainda é sobre elas que recai a maior responsabilidade de cuidado de crianças e de adultos dependentes. A este propósito é importante ver também a importância atribuída à interacção pessoal, que se traduz na capacidade de comunicação, fortemente assente na imagem física. Deste modo, a representação física, que constitui um forte atributo de género, aparece como um elemento envolvido na valorização do desempenho (Acker, 1992).

Ilustrando a adaptação de mulheres a homens dirigentes a um modelo dominante de “longas horas”/tempos de trabalho prolongados que caracteriza os sistemas organizativos da administração pública (Rato et al, 2007), sem uma consciência das diversas questões envolvidas que estão associadas ao género, as representações sobre o bom desempenho são penalizadoras para as estratégias de conciliação entre trabalho e família e assim, para as reais

oportunidades profissionais de pessoas com responsabilidades na prestação de cuidados. Poderão significar, também, não apenas algumas limitações à implementação da perspectiva de orientação para resultados que caracteriza o paradigma gestor de reforma da administração pública<sup>19</sup>, como também às possibilidades que sistemas mais orientados para uma gestão autónoma dos tempos em função dos resultados podem trazer para a conciliação entre trabalho e família, sem colocar em causa oportunidades profissionais (Davis e Thomas, 2000; Acker, 1992).

Estes factores envolvidos na valorização e avaliação do desempenho remetem para a não neutralidade de género, o que reproduz uma cultura organizacional genderizada e instrumentos de gestão não neutros, com fortes impactos nas oportunidades profissionais das pessoas e na gestão de resultados das organizações (Acker, 1990; 1992; Stivers, 2002; Rato et al, 2007; Guy e Shumacher, 2009).

As representações sobre papéis sociais de homens e mulheres, no que respeita às responsabilidades familiares e profissionais são determinantes na forma como as pessoas e as suas capacidades e limitações são vistas pelos outros e por si próprias (Acker 1992; Amâncio, 1994). Muitas vezes estereotipadas, as imagens que os/as dirigentes têm das pessoas com quem trabalham contribuem para a definição, não apenas do seu desempenho, mas também das suas oportunidades profissionais, e contribuirão para que possam, ou não, ser definidas ou consolidadas estratégias e práticas de promoção da igualdade. Assim, numa outra questão foi pedido que se indicasse o nível de concordância com afirmações relativas aos papéis e responsabilidades de homens e mulheres na sociedade.

Embora a maior parte tenha uma opinião positiva sobre ao aumento da participação masculina na partilha de responsabilidades na esfera familiar (93%), manifestam esta opinião em maior percentagem os homens, encontrando-se um maior número de mulheres discordantes. As mulheres que trabalham continuam a ser vistas como as maiores responsáveis pelas tarefas de cuidado e domésticas (85%), mais uma vez com uma maioria de mulheres e concordarem ou concordarem totalmente, e apenas homens a discordarem totalmente. Uma percentagem de 41% concorda com a afirmação sobre as mulheres serem mais aptas que os homens para cuidar de crianças e pessoas idosas, sendo que mais homens concorda e mais mulheres discordam. Também numa percentagem elevada de 83%, são maioritariamente mulheres que afirmam que estas adiam a maternidade para maior dedicação à carreira. Posicionamento similar é manifestado perante a pergunta sobre se os homens ou as

---

<sup>19</sup> Base na qual assenta a avaliação de desempenho das pessoas que trabalham na administração pública, à luz do SIADAP.

mulheres deveriam ficar em casa com os filhos até estes terem três anos. Embora em ambos os casos homens e mulheres não concordem, são mais homens que concordam em serem as mulheres a ficar em casa, e mais mulheres concordantes com a solução de partilha, revelando atitude de maior paridade de partilha das responsabilidades parentais. São, igualmente, mais as mulheres que discordam e mais os homens que concordam com o facto de a organização da vida familiar permitir iguais oportunidades de carreira a homens e mulheres.

No que respeita à maior aptidão dos homens para o trabalho profissional, 90% discorda, havendo maior percentagem de mulheres nos extremos (discordar totalmente e concordar totalmente) e de homens nos níveis intermédios, sendo que dos que concordam 75% são homens.

O sexo de pertença volta a ser um elemento de distinção da percepção destas realidades. As mulheres vivenciam mais conflitos de conciliação entre trabalho e família, resultantes de um ainda muito significativo modelo conservador de divisão do trabalho doméstico que permanece na realidade portuguesa (Crompton e Lyonnette, 2007), com fortes impactos nas iguais oportunidades profissionais e familiares (Torres et al, 2004; Guerreiro e Pereira, 2007; Wall, 2007).

Os homens parecem, então, apresentar uma visão mais estereotipada e conservadora do papel feminino de cuidado, mais positiva sobre o seu próprio papel na organização da vida familiar (em termos de partilha de responsabilidades) e menos negativa dos impactos da mesma na igualdade de oportunidades. Estão mais próximos de uma imagem profissional associada ao masculino e de uma imagem familiar associada ao feminino. A atitude mais igualitária sobre papéis parentais e capacidades profissionais encontra-se em mulheres, mas também sobre as dificuldades existentes resultantes dos papéis e atributos de género.

### **3.2.4. Políticas e práticas organizacionais de dirigentes**

Dizendo respeito à dimensão pública e laboral, a qual não pode ser dissociada da esfera privada e familiar e dos seus impactos (Acker, 1992), a promoção da igualdade no efectivo das organizações públicas passa pelo reconhecimento da sua importância, como foi demonstrado anteriormente, mas também das desigualdades que as caracterizam (Newman, 1994; Rato et al, 2007; Guy e Shumacher, 2009), levando a que haja condições para a definição e implementação de políticas e estratégias com vista à sua redução ou eliminação. Aqui é mais uma vez determinante o papel dos e das dirigentes destas organizações.

Para compreender o nível de reconhecimento das desigualdades de género no seio das organizações públicas, foram apresentadas quatro áreas genéricas onde aquelas se poderiam

manifestar: conciliação entre trabalho e família; assimetria salarial; assimetria de representação em lugares dirigentes e assimetria de representação funcional. Em termos globais, 78% dos sujeitos entende não haver desigualdades, com uma ligeira maioria de homens (52,7%). Todavia, esta percepção não é independente do sexo, uma vez que dos 21,6% de pessoas que entendem haver, 76%, são mulheres. Analisadas as diversas áreas, a larga maioria optou pela negativa. Ainda assim, colheram-se mais respostas negativas (98%) quanto à existência de assimetria salarial e de representação funcional e, menos quanto à conciliação entre trabalho e família (91%) e quanto à assimetria de representação em lugares dirigentes (93%). Em todas estas variáveis, são sempre mulheres que afirmam reconhecer a existência de desigualdades, sendo que a conciliação entre trabalho e família se apresenta como a mais sentida, e apenas por estas (16% de mulheres contra 0% de homens). As dificuldades de conciliação entre trabalho e família correlacionam-se com outras questões importantes, nomeadamente o facto de poder ter tido um aprofundamento com a alteração dos horários de trabalho resultantes da reforma da relação de emprego público de 2008/2009<sup>20</sup>. O pouco relevo que apresenta na consciência dos e das dirigentes remeterá também para a dificuldade em implementar medidas que promovam esta mesma conciliação (que é uma das grandes áreas de intervenção do III PNI).

Os dados apresentados ilustram a pouca consciência ou conhecimento das desigualdades de género existentes nas organizações públicas portuguesas, que se caracterizam por diferenças de representação funcional e hierárquica que contribuem para uma assimetria salarial entre homens e mulheres, bem como por questões de desigualdades de género relacionadas com a interacção entre a esfera familiar e profissional (Rato et al, 2007).

Tomando especificamente em consideração as condições de conciliação entre trabalho e família questionou-se se a promoção de algumas medidas seriam importantes neste domínio, nomeadamente, horários flexíveis, trabalho a tempo parcial, turnos rotativos, partilha do posto de trabalho, creches e jardins-de-infância e incentivos à utilização da licença parental em moldes flexíveis e paritários. A única proposta que colheu maioritariamente o sim, com 54%, aponta para a existência de horários flexíveis, sendo consideradas as restantes como não importantes para a promoção da conciliação entre trabalho e família. A existência de turnos rotativos foi desconsiderada por larga maioria (90%) e a que colhe mais opiniões positivas, embora com apenas 35,3%, é a existência de equipamentos de cuidados e crianças. Não se

---

<sup>20</sup> A Lei 12/A -2008 de 27 de Fevereiro, que estabelece regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, revoga todas as medidas de flexibilidade de horários anteriormente vigentes, como a jornada contínua ou o horário flexível, remetendo para as organizações, com base em opções gestionárias e em acordos de contratação colectiva, a existência ou não destes horários.

encontram, em nenhuma destas variáveis, grandes diferenças entre homens e mulheres. Ainda assim, quem tem crianças até 12 anos a cargo inverte para a resposta equipamentos de cuidado a qual é valorizada por 51,4% das pessoas nesta situação.

São sobretudo as mulheres quem vivencia alguns problemas de conciliação mas ainda assim reconhecem muito pouco a necessidade e a possibilidade de intervenção para a sua promoção. O horário de trabalho e a existência de serviços de cuidado podem ser as dimensões mais importantes para a promoção da igualdade, sendo também as mais imediatas, verificando-se contudo, a pouca sensibilidade para outras dimensões da responsabilidade social, exequíveis ao nível das estratégias de gestão de recursos humanos que poderiam contribuir para a promoção da igualdade (Guerreiro e Pereira, 2007).

Embora, como se constatou anteriormente neste texto, as mulheres vivenciem mais as desigualdades no seu quotidiano associadas aos seus papéis de género, apresentam uma atitude quase oposta no que respeita à valorização do que é o bom desempenho (Davies e Thomas, 2000) e ao reconhecimento das desigualdades nas organizações públicas de trabalho e sobre as possibilidades de intervenção para a sua redução ou eliminação. Mulheres e homens parecem então, adaptar-se e reproduzir este modelo dominante desigualitário na esfera pública (Rato et al, 2007).

Neste contexto, e para além dos questionamentos das representações em abstracto, os sujeitos foram também questionados sobre as situações em concreto, nomeadamente se implementam políticas e práticas organizacionais para a promoção da igualdade (como constam das orientações e determinações internacionais e nacionais), a saber, integração da dimensão de género em todas as decisões e actividades; identificação e intervenção em áreas específicas; planos para a igualdade; utilização de linguagem neutra; recolha e tratamento da informação com desagregação por sexo; e, integração da dimensão de género nos planos e relatórios de actividades<sup>21</sup>. Embora haja maior percentagem de mulheres nos 71,8% de respondentes, constata-se pelos valores de não implementação, muitas vezes acima dos 92%, não haver práticas de promoção de igualdade, com uma diferença pouco significativa entre mulheres e homens.

Estes dados são consistentes com, por um lado, o desconhecimento das determinações em vigor no que respeita à igualdade de género e, por outro, a negação da existência dessas desigualdades nas relações de trabalho e emprego, que mais uma vez, poderão apresentar-se

---

<sup>21</sup> Medidas previstas no III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010)



como fortes obstáculos a uma efectiva igualdade entre mulheres e homens entre o efectivo da administração pública.

### **3.2.5. Dirigentes na esfera privada e familiar**

As práticas da esfera privada, fortemente determinadas pelo modelo de divisão do trabalho doméstico que resulta de papéis e atributos de género, constituem-se como elementos essenciais para a construção da (des) igualdade. Compreender as suas características, sobretudo ao nível das responsabilidades e estratégias de organização e prestação de cuidados e em que medida se reflectem na igualdade de oportunidades e de género dos e das dirigentes, afigura-se importante para compreender as atitudes nestes domínios.

A conjugalidade e as responsabilidades familiares derivadas da existência de crianças e pessoas adultas a cargo, a organização do quotidiano em termos de tempos afectos ao trabalho e à vida privada e as percepções de impacto destas variáveis nas oportunidades profissionais foram as variáveis em análise. A percepção sobre como cada pessoa se posiciona relativamente às responsabilidades familiares e laborais foi, igualmente, equacionada.

A maior percentagem dos sujeitos (73%) vive como casal, não havendo grandes diferenças entre homens e mulheres. Embora dos 9,8% das pessoas que vivem sós, 89% sejam homens verifica-se que a monoparentalidade é uma situação predominantemente feminina (85%.) Cerca de 39% das pessoas têm crianças até 12 anos e 12,5% têm pessoas adultas (idosas, com doenças crónicas ou com deficiência) a cargo. A monoparentalidade, como uma dimensão fortemente feminizada, ilustra um modelo em que as responsabilidades de cuidado de crianças e pessoa adultas recaem essencialmente em mulheres, como é, de resto uma característica universal dos papéis e responsabilidades de homens e de mulheres (Torres et al, 2004; Crompton 2006; PNUD, 2009).

Ainda assim, não havendo grandes diferenças entre homens e mulheres, 57% dos sujeitos afirma não sentir dificuldades na conciliação do trabalho com a família. As diferenças na resposta de uns e outras acentua-se à medida que a percepção de dificuldade aumenta, ou seja, dos que não sentem nenhuma dificuldade, 59% são homens enquanto quem sente extrema dificuldade 72,7% são mulheres. Uma das razões que poderá fundamentar os posicionamentos positivos ao nível da conciliação poderá residir no facto de a maioria destas pessoas ter acesso económico a sistemas formais ou informais cuidado das crianças e desempenho de tarefas domésticas, que ilustra a sua situação de classe (Guerreiro 2001; Crompton, 2006).

Não deixa de ser relevante, ainda assim, que 51% das pessoas entendam existir interferência das responsabilidades profissionais nas familiares e que, destas, 61,4% sejam mulheres. Tais interferências devem, portanto, ser analisadas a partir de factores que não são apenas da percepção imediata de mecanismos de conciliação entre trabalho e família, mas também, a partir do modelo dominante de organização do trabalho e expectativas de desempenho, bem como de valores que fazem parte de culturas genderizadas, tal como foi anteriormente referido, e que se apresentam como elementos de estruturação dos tempos quotidianos, dificultando a plena participação de homens e mulheres nas diversas esferas e a sua qualidade de vida (Guerreiro, 2009; Guerreiro e Carvalho, 2007, Crompton 2006).

O modo como as pessoas, homens e mulheres, repartem e afectam o tempo pelas suas diversas responsabilidades, laborais e familiares/domésticas, é um importante indicador de análise dos papéis de género na sociedade. Os dados mostram que homens e mulheres dirigentes afectaram, em média, mais de 8h por dia ao trabalho remunerado e que as mulheres afectam mais tempo que os homens ao trabalho doméstico, dado que afectando de zero a uma hora estão 76,5% de homens e afectando mais de três horas, encontram-se 66% de mulheres. A manifesta assimetria constatada indica que as mulheres dirigentes portuguesas se encontram numa situação de sobrecarga e desigualdade penalizadora na esfera doméstica, em simultâneo com um modelo de afectação de tempo na esfera pública que é igual ao dos homens (Rato, et al, 2007). Com efeito, 52% dos homens acha que “faz o que deve fazer” no que respeita à partilha de tarefas e responsabilidades domésticas contra 75% das mulheres que sente que “faz mais do que devia”.

Constata-se, assim, um modelo assimétrico de responsabilidades domésticas fortemente baseado no género, incontornável e conservador, penalizador sobretudo das mulheres (Amâncio, 2007; Crompton e Lyonnette, 2007; Guerreiro, 2009), mesmo quando estas detenham recursos que lhes permitem adquirir, fora da família, a execução de grande parte deste trabalho, em função da sua posição de classe (Crompton, 2006). Estes dados contribuem para a explicação da percepção mais desigualitária que apresentam as mulheres relativamente à partilha de responsabilidades familiares, e ao impacto que estas têm nas suas vidas e nas oportunidades profissionais.

### **3.2.6. Síntese conclusiva**

Sendo objectivo do presente estudo a compreensão das condições da administração pública para a promoção da igualdade entre mulheres e homens em resultado de atitudes e práticas de dirigentes, a análise dos resultados permite constatar que ao nível dos lugares dirigentes, a

paridade entre homens e mulheres diminui à medida que se sobe na hierarquia, verificando-se, nos lugares de topo, a existência de maior número de homens. Este público-alvo, ainda que com diferenças entre mulheres e homens, reconhece a existência de desigualdades de género na sociedade e a necessidade de as reduzir. De entre as desigualdades reconhecidas, as da esfera familiar são sentidas como mais importantes das que as que caracterizam a esfera laboral e política, sobretudo pelos com impactos nas oportunidades profissionais maioritariamente sentido nas e pelas mulheres.

Contudo, um profundo desconhecimento sobre as determinações que obrigam a administração pública, tem consequências inibidoras na promoção da igualdade por esta via. Com efeito, homens e mulheres apresentam visões diferentes sobre os papéis na esfera privada e pública, assumindo os homens uma visão mais conservadora das responsabilidades das mulheres no domínio do cuidado e, as mulheres, uma perspectiva mais igualitária na esfera privada e pública, ainda que não ao nível da sua efectiva existência, mas sim do que seria essencial para a igualdade na sociedade. Estas percepções poderão ser determinantes em termos de estereótipos associados à (in) disponibilidade das mulheres que tanto se reflectem nas oportunidades profissionais dentro do modelo dominante de organização do trabalho de longas horas, o qual se manifesta, por exemplo, no facto de o mais importante atributo do bom desempenho, quer para homens, quer para mulheres dirigentes, ser a disponibilidade, que não é coincidente com as necessidades de conciliação as responsabilidades da vida familiar privada e da vida laboral de profissionais como responsabilidades familiares.

Constatadas tais percepções, seria espectável que a intervenção e as práticas organizacionais no sentido da promoção da igualdade fossem valorizadas como essenciais. Todavia, não é o que acontece, uma vez que, por um lado, praticamente não se reconhece a existência desigualdades nas organizações públicas e, por outro, é reduzidíssima a definição e implementação de políticas e práticas neste sentido, não se reconhecendo a importância das características de homens mulheres para a efectividade das políticas públicas.

Pese embora as mulheres reconheçam mais a existência de desigualdades na sociedade, não o fazem de imediato no seu contexto de trabalho nem valorizam ou reconhecem a importância da intervenção pública para a promoção da igualdade, que pode resultar do seu domínio de acção e decisões, o que denota uma posição paradoxal por parte das mulheres dirigentes que, embora sintam, tal como afirmam, a existência de desigualdades, não vêem necessidade ou vantagem em agir revelando uma inércia propícia à manutenção e reprodução das situações desigualitárias de género.

Na esfera privada, e apesar do posicionamento de classe, mulheres e homens vivenciam assimetrias significativas. As mulheres vivenciam sobrecargas de responsabilidades domésticas e de cuidado, mas tentam integrar-se perfeitamente no modelo dominante de presença no domínio público, reproduzindo o modelo de *male breadwinner*, o que originará situações de stress e de conflito na gestão do quotidiano e nas opções profissionais. Tal situação parece não ser suficiente para que haja uma maior consciência das reais possibilidades de intervenção, assentes em estratégias e políticas de actuação da administração pública.

Homens e mulheres apresentam-se de forma diferenciada perante a percepção das desigualdade na sociedade e a vivencia das mesma, sobretudo na esfera privada e nos impactos ao nível da evolução profissional com os homens a percepcionarem menos dificuldades no seu quotidiano e que as mulheres. Ambos entendem haver menores desigualdades no domínio público do que no privado, que permanece socialmente menos valorizado e com atitudes mais conservadoras originado grandes dificuldades na organização do quotidiano das pessoas. Todavia, homens e mulheres pouco valorizam nas suas práticas profissionais o potencial das políticas e medidas públicas como intervenção para a promoção da igualdade.

## 4. CONCLUSÕES

Por comparação com outros temas, pouco tem sido o relevo dado à problemática do género, relações sociais de género e igualdade de género nas reflexões sobre cidadania e nas suas relações com o estado e a administração. Não deixa, todavia, de ser uma reflexão fundamental sendo a cidadania um conceito estruturante das sociedades actuais, essencial para a compreensão do papel do estado e das políticas públicas, fazendo assentar na administração pública um conjunto de solicitações para a sua prossecução.

Como conceito dinâmico e contextualizado, cujo princípio fundamental é o princípio da igualdade de direitos e deveres de todas as pessoas nas comunidades a que pertencem, na cidadania deve reflectir-se propósito deste princípio e sobre o que poderá significar. A igualdade não é algo de puramente abstracto mas assenta fortemente em características e *constructos* que definem posicionamentos das pessoas perante a mesma. Deste modo, apela-se necessariamente, a propósito do conceito de cidadania, não apenas a pensar o âmbito dos direitos e deveres, ou a capacidade de a eles aceder e exercer, como a garantir que nos mesmos sejam equacionadas questões que dizem respeito não apenas a homens mas também a mulheres, naquilo em que são iguais e em que são diferentes. Dever-se-á confirmar que não há qualquer tipo de exclusão por motivos relacionados com dimensões pessoais ou sociais, as quais colocam em causa a neutralidade e a abstracção. Com efeito, tal como a categoria de análise classe social reformulou, enriqueceu e alargou o conceito de cidadania, o estado e as políticas públicas, o sexo a que pertencem as pessoas que lhe dão corpo, porque é definido por atributos de género, deve igualmente ser considerado. A introdução da categoria de análise género a propósito da cidadania reflectir-se-á na organização do estado, nas missões da administração pública e nas políticas públicas (independentemente das perspectivas analíticas e conceptuais), nas pessoas que dão corpo aos sistemas administrativos e nas relações de poder e liderança no seu seio.

As problemáticas de género são universais e transversais. A situação de homens e mulheres no mundo, tal como foi ilustrado mostra, por um lado, como se manifestam comuns e persistentes em todos os países as desigualdades entre umas e outros, mas por outro que há claras diferenças de dimensão e profundidade das diversas problemáticas entre países, relacionadas com o seu nível de desenvolvimento sócio-económico, com a profundidade e consistência das medidas e políticas não discriminatórias e também com factores culturais. Este tem sido o objectivo da definição da medidas internacionais e nacionais neste domínio. Tal como o conceito de cidadania é contextualizável, dinâmico e evolutivo também o são as

construções sociais de género, pelo que se justifica toda e qualquer intervenção pública para reduzir ou terminar desigualdades que daí resultem. Intervenção esta que apenas poderá acontecer e ser bem sucedida se forem conhecidas, compreendidas e valorizadas as problemáticas envolvidas por parte de quem tem responsabilidades de actuação no seio da administração pública.

Os resultados do presente trabalho permitem reflectir sobre questões significativas a estes níveis. Parecem contribuir para demonstrar a não neutralidade de género nas esferas pública e privada e nas representações, atitudes e práticas dos e das dirigentes que hoje implementam políticas e definem e gerem a prestação de serviços públicos. Mostram a cultura genderizada que produz e reproduz papéis, atributos e condições determinantes às reais oportunidades e desempenhos profissionais de homens e de mulheres, mas que parece ser entendida como neutra ou natural nos seus valores desigualitários. Com efeito, os homens percebem como mais positivo o seu lugar no mundo, apresentam uma atitude mais conservadora do papel de cuidado das mulheres e reconhecem menos necessidade de intervir para a igualdade. As mulheres vivenciam mais conflitos resultantes essencialmente das responsabilidades e estereótipos associados à sua dimensão de cuidado na esfera privada. A interacção entre esferas privada e pública e entre trabalho remunerado e não remunerado, ou contratado a outras mulheres, deve, assim, ser compreendida em todas as suas dimensões e impactos e equacionada de forma consistente nas medidas de conciliação entre trabalho e família.

Desiguais oportunidades de acesso e exercício de lugares dirigentes e de desenvolvimento profissional, bem como o modo como as responsabilidades da esfera privada são distribuídas, penalizando maioritariamente as mulheres, são desigualdades estruturais e persistentes na administração pública portuguesa, apesar da legislação não discriminatória e de uma taxa feminização superior à de masculinização. O que parece ser uma adaptação a um modelo dominante, mais fácil para os homens, e onde as desigualdades não são tão valorizadas é, ainda assim, uma característica atitudinal de homens e mulheres que se reflecte sobretudo no reconhecimento das necessidades de intervenção no sentido da redução das desigualdades estruturais de género, nomeadamente ao nível da administração pública enquanto sistema de trabalho e emprego. As desigualdades de género assentam, então, em dimensões profundas que carecem de estratégias consistentes de intervenção, quer no domínio do efectivo da administração pública quer nas reais capacidades e condições existentes para a sua promoção através da acção da mesma que vai para além da simples definição de um

conjunto de orientações. Intervenção que requer definição de prioridades, envolvimento, acompanhamento, avaliação e afectação de recursos, que deve prever profissionalismo e o reconhecimento do valor criado para as organizações e sociedade. Tal tem que passar por um contrato de género, que envolva mulheres e homens para uma partilha equilibrada que permita reais e iguais oportunidades, mas também possibilidades e condições nos diversos domínios da vida.

Agentes essenciais da actividade administrativa os e as dirigentes são um elemento fundamental para qualquer estratégia de intervenção. Os resultados do estudo revelam a sua ainda pouca informação relativamente a dimensões globais e universais das questões da cidadania e das políticas públicas, que não se compadece com os desafios que os países enfrenta e com o que se espera do estado e da administração públicas. A desvalorização ou pouco reconhecimento das desigualdades existentes e o muito baixo nível de conhecimento das medidas e estratégias de promoção da igualdade entre mulheres e homens, bem como a pouca importância atribuída, não apenas à necessidade de mudança como à sua possibilidade e viabilidade de políticas públicas, são problemáticas cruciais do ponto de vista da capacidade do estado e da administração pública em dar resposta às necessidades de promoção da igualdade e da cidadania inclusiva e plena, ilustrando uma inércia que permite a reprodução das desigualdades e que não se compadece com modernidade administrativa e políticas necessária ao desenvolvimento sustentável.

Torna-se, então, necessário repensar estratégias de formação, informação e sensibilização a estes públicos para as questões estruturantes da cidadania e do desenvolvimento sustentável, a fim de evitar que ao se assegurar o presente não se esteja a conseguir construir o futuro.

O papel das universidades, que ensinam e investigam administração e políticas públicas é neste domínio fundamental. É importante credibilizar as temáticas de género e da promoção da igualdade e dotá-las da importância científica que revelam, bem como desenvolver instrumentos de intervenção para o efeito e testar os já existentes. Fundamental é também o papel das instituições de formação uma vez que tendo um papel crucial de aprendizagem ao longo da vida, a sua actividade será determinante para a alteração de consciências e práticas profissionais.

Reflectir sobre como as estratégias portuguesas de promoção da igualdade apresentam fortes limitações é, então, oportuno. Com efeito, passada mais de uma década desde a definição dos primeiros Planos para a Igualdade, o desconhecimento ou desvalorização dos

mesmos indica que se deverá reformular a forma de conceber, implementar e avaliar esta mesma estratégia, a qual deverá assentar numa metodologia mais participada por parte dos seus agentes fundamentais, com a necessária responsabilização pelo não cumprimento do que fica política e normativamente estabelecido. Esta perspectiva, não apenas dá corpo às propostas de *nova administração pública*, como se enquadra num modelo participativo e de *governance* mais adequado às sociedades democráticas e à efectividade das políticas públicas que garantam a plena cidadania e uma sociedade mais justa.



## **Relatórios e documentos similares**

Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, (2009) *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2008*, Nova Iorque, PNUD

Organização das Nações Unidas, (1995), *Declaração e Plataforma de Acção de Pequim – 1995* retirado de [www.un.org](http://www.un.org)

Comissão Europeia (2006), Roteiro para a igualdade entre Mulheres e Homens (2006-2010), Bruxelas: CE

Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (2009), *Relatório sobre o progresso da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação Profissional* (2006-2008), Lisboa: MTSS

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010), *Second European Quality of Life Survey. Family life and work*, Luxemburgo: EFILWC

## **Legislação**

Constituição da República Portuguesa

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979, disponível em [www.onu.pt](http://www.onu.pt)

Declaração Universal dos Direitos Humanos, disponível em [www.onu.pt](http://www.onu.pt)

Decreto-Lei nº 91/2009, de 9 de Abril

Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

Lei 3/2006 de 21 de Agosto

Lei 51/2005, de 30 de Agosto

Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007-2013), disponível em [www.qren.pt](http://www.qren.pt)

Resolução do Conselho de Ministros nº 82/2007, de 22 de Junho

Resolução do Conselho de Ministros nº 83/2007, de 22 de Junho

Resolução do Conselho de Ministros nº 84/2007, de 22 de Junho

## Referências bibliográficas

- Acker, Joan, (1992), “Gendering Organizational Theory”, em Ott, John e Jay M. Shafritz (eds), (2001), *Classics of Organization Theory*, Belmont, Wadsworth (5ªed)
- Acker, Joan. (1990), “Hierarchies, Jobs, Bodies: a theory of gendered organizations”, *Gender & Society* vol. 4, (2), (139-158)
- Alexandre, Helena, et al (2007), *Igualdade de Género em Empresas do Sector Alimentar - Norte, Centro e Alentejo*, Lisboa, ANCIPA
- Amâncio, Lígia (2004), “Percepções da Discriminação e da Justiça” em, Cova, Anne e Teresa Joaquim (org), *Desafios da Comparação - Família, Mulheres e Género em Portugal e no Brasil*, Oeiras, Celta
- Amâncio, Lígia (2007) “Género e divisão do trabalho doméstico – o caso português em perspectiva”, em Wall, K. e Lígia Amâncio (orgs.), *Família e Género em Portugal e na Europa*, Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, Col. Atitudes Sociais dos Portugueses, 7
- Amâncio, Lígia (1994), *Masculino e Feminino. A construção social da diferença*, Porto, Afrontamento
- Astelarra, J. (2004), *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, Santiago do Chile, ONU - CEPAL
- Beauvoir, Simone (1987), *O Segundo Sexo*, Lisboa, Bertrand, I e II (1ªed 1949)
- Bernard, J. (1987), “The husband’s marriage and the wife’s marriage”, em Jackson, S. e Sue Scott (2002) (eds), *Gender, a sociological reader*, Londres, Routledge
- Beveridge, Fiona e Samantha Velluti, (2008), “Introduction-Gender and the OMC”, em, Beveridge, Fiona e Samantha Velluti (eds), *Gender and the open method of coordination*”, Londres, Ashgate
- Beveridge, Fiona (2008), “Implementing gender equality and mainstreaming in an enlarged European Union” em, Beveridge, Fiona e Samantha Velluti (eds), *Gender and the open method of coordination*”, Londres, Ashgate
- Bilhim, João (2000), *Ciência da administração*, Lisboa, Universidade Aberta
- Bourdieu, Pierre (1999), *A Dominação Masculina*, Oeiras, Celta
- Bourgon, Joan, (2007), “Responsible, responsive and respected government: towards a new public administration theory”, *International Review of Administrative Sciences*, (73), 1 (7-26)
- Canotilho, J.J. Gomes (2000), “Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública” em, *Moderna Gestão Pública. Dos meios aos resultados*”, Acta Geral do 2º Encontro INA, Lisboa, 30 e 31 de Março de 2000
- Castles, F.G. (2004), *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford, University Press
- Clarke, J. e Janet Newman (1997), *The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, Londres, Sage
- Comissão Europeia (2008), *Report on Equality Between Women and Men*, Bruxelas, CE -Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
- Comissão Europeia (2009 a), *Women in European Politics – time for action*, Bruxelas, CE - Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
- Comissão Europeia (2009 b), *European Union Rules on Gender Equality: how are they transposed into national law?”*; Bruxelas CE - Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
- Comissão Europeia (2009 c), *Gender Segregation in the Labour Market*, Bruxelas, CE - Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
- Comissão Europeia (2010) “Relatório de Progresso sobre a Igualdade entre Mulheres e Homens na União Europeia - 2009”, Bruxelas, CE - Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
- Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres, (2005), *Estratégias Internacionais para a Igualdade de Género - A Plataforma de Acção de Pequim (1995-2005)*, Lisboa, CIDM-PCM, col Agenda Global, nº3
- Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (2010), *A Igualdade de Género em Portugal*, Lisboa, CIG -SEI

- Conselho da Europa (1999) *A abordagem integrada da Igualdade de Género - "mainstreaming"*, Lisboa, CIDM-PCM, col. Agenda Global, n.º 3
- Conway, M.M., David W. Ahern e Gertrude A. Steuernagel, (2005), *Women and Public Policy, a revolution in progress*, Washington, D.C., CQ Press (3ª ed)
- Crompton, Rosemary (2006), *Employment and the Family*, Cambridge, Cambridge University Press
- Cunha, Miguel Pina e Arménio Rêgo (2004), "Comportamento Organizacional: XXI temas e debates para o século XXI", *Comportamento Organizacional e Gestão*, 10 (15) (5-41)
- Daly, Mary e Jane Lewis (1998), "Introduction: Conceptualizing Social in the Context of Welfare State Restructuring", em, Lewis, Jane (ed), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Londres, Ashgate
- Davis, A. e Thomas, R. (2000), "Researching Public Sector Change. The Argument for a gender inclusive framework", *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, (2), (548-553)
- Denhart Jane e Robert Denhart (2003), *The New Public Service, Serving not steering*, Nova Iorque: M. E. Sharpe
- Denhart, Jane e Robert Denhart, (2003) "The New Public Service: an approach to reform" , *International Review of Public Administration*, 8, (1), (3-10)
- Derlien, H-U e Peters, B. Guy (2008), "Introduction: the state at work", em H-U Derlien, e Peters, B. Guy (eds.), *The State at Work – Public Sector Employment in Ten Western Countries*, Eduard Elgar Publishing, Massachusetts (1 e 2)
- Dolen, Joan e David H. Rosenbloom (2003), "Theoretical Underpinnings: Why Does the Social Background of Public Administrators Matter", em Dolen, Joan e David H. Rosenbloom (eds), *Representative Bureaucracy – classic readings and continuing controversies*, Nova Iorque, M.E. Sharpe,
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Londres, Polity Press
- Esping-Andersen, Gosta (2000), "Um Estado Providência para o Século XXI", em Rodrigues, M. João, (Coord), *Para Uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Oeiras, Celta
- Esping-Andersen, Gosta (2002), "Towards the good society once again?", em *Why we need a new welfare state*, Esping-Andersen, Gosta, (ed), Oxford, Oxford University Press
- European Commission's Expert Group on Gender and Employment, (2009), *Gender Segregation in the Labour Market - root causes, implications and policy responses in the EU*, Bruxelas, CE - Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
- European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, (2009), *Second Survey on working and living satisfaction*; Bruxelas, EFIWLC
- Ferreira, Virgínia (1999), "A Segregação Sexual do Mercado de Trabalho – Perspectiva Teóricas e Políticas", *Sociedade e Trabalho*, (6), (40-56)
- Flora, Peter. e John Alber (1984), "Modernizations, democratization and the development of welfare states in Europe and America", em Flora, Peter e Arnold Heidenheimer (orgs.), *The development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers
- Frederickson, H. G. (1990), "Public Administration and Social Equity", *Public Administration Review*, (50) (228-237)
- Fuchs, D. e Hans-Dieter Klingemann, (1995), "Citizens and the State: a changing relationship", in Fuchs, D. e Hans-Dieter Klingemann, (1995), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press
- Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, (69), (567-592)
- Gomes, João Salis (2001), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", em Mozzicafreddo, Juan. e, João Salis Gomes (orgs), (2001), *Administração e Política*, Oeiras, Celta
- Gomes, J. Salis, (2001), "Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal", em Mozzicafreddo, J. e, João Salis Gomes, (orgs), (2001), *Administração e Política*, Oeiras, Celta
- Guerreiro, Maria das Dores, Pedro Abrantes e Inês Pereira (2009), "Changing contexts, enduring roles? Working parents in Portuguese public and private sector organizations", em Suzan Lewis, Julia Brannen e Ann Nilsen (eds.), *Work, Families and Organisations in Transition*, Bristol, Polity Press

- Guerreiro, Maria das Dores e Helena Carvalho (2007), "Stress na relação trabalho-família: uma análise comparativa ", em Wall, Karin e Lúcia Amâncio (orgs.), *Família e Género em Portugal e na Europa, Lisboa, Imprensa das Ciências Sociais*, Col. Atitudes Sociais dos Portugueses, 7
- Guerreiro, Maria das Dores e Inês Pereira, (2006), *Responsabilidade Social das Empresas, Igualdade e Conciliação Trabalho-Família*, Lisboa, CITE, colecção Estudos, nº 5
- Guerreiro, Maria das Dores (2001), "Emprego em serviços familiares", *Sociedade e Trabalho*, MTSS (12/13) (91-106)
- Guy, Mary Ellen (1992), "Three Steps Forward, Two Steps Backwards: The Status of Women's Integration into Public Management", *Public Administration Review*, (53), (4), (285-292)
- Guy, Mary Ellen e Kristin L. Schumacher (2009), "Gender Diversity in Public Administration", *Foundations of Public Administration*, disponível em [www.aspanet.org](http://www.aspanet.org)
- Guzmán, Victória (s.a.) *Gobernabilidad Democrática y Género, una articulación posible*, disponível em [www.csw.org](http://www.csw.org)
- Haq, H. Shamsul (2003), "Citizen Participation in Governance Through Representation: Issue of Gender in Asia", *International Journal of Public Administration*, (6) nº5 (569-587)
- Heinemann, S. (2008), "Women's employment and part-time employment in the public service", em Derlien, H-U e Peters, B. Guy (Eds), 2008, *The State at Work – Public Sector Employment in Ten Western Countries*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts (2)
- Hofmeister, Heather, Hans-Peter Blossfeld e Melinda Mills (2008), "Globalization, uncertainty and women's mid-career life courses: a theoretical framework", em, Blossfeld, Hans-Peter e Heather Hofmeister (Eds), *Globalization, Uncertainty and Women's Careers*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts
- Holmes, Mary (2009), *Gender and Everyday Life*, Londres, Routledge
- Holmes, Mary, (2007), *What is Gender? Sociological Approaches*, Londres, SAGE
- Hood, Christopher. (1991) "A Public Administration for All Seasons?", *Public Administration*, (69)
- Hood, C. (2005), "Public Management: The Word, The Movement, The Science", em, Ferlie, E., Laurence E. Lynn, Jr e Christopher Pollitt (Eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, University Press
- Hutchinson, Jane (2002), "En-gendering Democracy", *Administrative Theory e Praxis*, 24, (4) (721-738)
- Imray, L. e Audrey Middleton, (1983), "Public and Private", em Jackson, S. e Sue Scott (eds), (2002), *Gender, a sociological reader*, Londres, Routledge
- Instituto Nacional de Estatística (2000), *Inquérito aos usos do tempo*, Lisboa, INE
- Inglehart, Robert, Pippa Norris e Cristian Welzel (2002) "Gender Equality and Democracy" in Inglehart, Robert (2002), *Human Values and Social Change*, Londres, Sage
- Jackson, S. e Sue Scott, (2002), "Introduction: the gendering of sociology", in Jackson, S. e Sue Scott, 2002, (eds), *Gender, a sociological reader*, Londres, Routledge
- Johnson, C. M., Georgia Duerst-Lahti e Noelle H. Norton, (2007), *Creating Gender. The sexual politics of welfare state*, Londres, Lynne Rienner Publishers
- Jones, Karen (1998), "Citizenship in a women-friendly polity" in Shafir, G. (ed), *The Citizenship Debates – a reader*, Minneapolis, University of Minneapolis
- Kanter, Rosabeth Moss (1977), "Men and women of the corporation", em Clark, H., John Chandler e Jim Barry (2004), *Organisations and Identities*, Londres, Thompson
- Kelly, R.M. e Mary Ellen Guy (1991), "Public Managers in the States: a comparison of career advancement by sex", *Public Administration Review*, (51) (402-411)
- Kingsley, J. D. (1944), "Representative Bureaucracy", em, Dolen, Joan e David H. Rosenbloom Eds. (2003), *Representative Bureaucracy – classic readings and continuing controversies*, Nova Iorque, M.E. Sharpe
- Koimann, Jon (1993), *Modern governance*, Londres, Sage
- Krislov, Samuel (1974), "Representative Bureaucracy", em, Dolen, J. e David H. Rosenbloom Eds. (2003), *Representative Bureaucracy – classic readings and continuing controversies*, M.E. Sharpe, Nova Iorque
- Krislov, Samuel e David Rosenbloom, (1981), "Representative Bureaucracy and the American Political System", em Shafritz e Heyde (Orgs) (1987) *Classics of Public Administration*, Chicago, Dorsey Press

- Lee-Smith, D. e Catalina Hinchey Trujillo (2006), “Unequal Rights: Women and Property” in Jaquette Jane e Gale Summerfield, (eds) *Women and Gender Equity in Development Theory and Practice – Institutions, Resources and Mobilization*; Durham, Duke University Press
- Leibfried, Stephan e Michael Zürn, (2005) “A new perspective on the state. Reconfiguring the national constellation” in Leibfried, Stephan. e Michael Zürn, (eds), *Transformations of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press
- Lombardo, Emanuela e Petra Meier (2007), “European Union Gender Policy Since Beijing: shifting Concepts and Agendas” em Verloo, Maeke, *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapeste, CPS Books
- Lukes, Steven e Soledad Garcia (1999), “Introducción” em García, Soledad e Steven Lukes (comps) *Ciudadania: justicia social, identidad e participación*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, SA
- Majone, Giandomenico (1997), “From the Positive to the Regulatory State: Causes and consequences of Changes in the Mode of Governance”, Madrid, Instituto Juan March, Working Paper 1997/93,
- Marshall, T. H., e Tom Bottomore (1992) *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press
- Mosher, Fredrick C. (1968), “Democracy and Public Service”, em, Dolen, Joan e David H. Rosenbloom (eds) (2003), *Representative Bureaucracy – classic readings and continuing controversies*, Nova Iorque, M.E. Sharpe,
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes, (orgs), *Administração e Política*, Oeiras, Celta
- Mozzicafreddo, Juan, (2001 b) “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes, (orgs), *Administração e Política*, Oeiras, Celta
- Mozzicafreddo, Juan (2002), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta (2ª ed)
- Mozzicafreddo, Juan (2004), *A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública*, policopiado
- Nash, K. (2009), “Between citizenship and Human Rights”, *Sociology*, (43) (1067-1083)
- Newman, Meredith. Anne, (1994) “Gender and Lowie Thesis: implication for career advancement”. *Public Administration Review*, (54), (277-284)
- Orloff, Anne 1996), *Gender and the Welfare State*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Working Paper 1996/79
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (2007), *Babies and Bosses. Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries*, Paris, OCDE
- Organização Internacional do Trabalho (2007), *Igualdade no trabalho: enfrentar os desafios. Relatório global de acompanhamento da Declaração da OIT relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho*, Genebra, OIT
- Pais, Elza (2008), “Igualdade entre Mulheres e Homens”, *Sociedade e Trabalho*, (35)
- Patman, C. (2006), “The Patriarchal Welfare State”, in Pierson, E. e F. G. Castels, (eds) *Welfare State – a reader*, Cambridge, Polity Press
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Nova Iorque, St. Martin’s Press
- Pierre, Jon (2008) “The welfare state is female: trends in public sector employment in Sweden”, Derlien, H-U e Peters, B. Guy. (Eds), *The State at Work – Public Sector Employment in Ten Western Countries*, Eduard Elgar Publishing, Massachusetts (1)
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, em Mozzicafreddo, Juan e, João Salis Gomes, (orgs), *Administração e Política*, Oeiras, Celta
- Plant, R. (1998), “Citizenship, Rights, Welfare” em, Franklin, J. (ed), *Social Policy and Social Justice*, Cambridge, Polity Press
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press
- Rato, Helena et al, (2007), *A Igualdade de Género na Administração Pública Central Portuguesa*, Oeiras, INA
- Rato, Helena, César Madureira e Helena Alexandre (no prelo), *Igualdade de Género e Organizações Municipais – o caso da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira*, Oeiras, INA

- Rato, Helena, *et al* (2006), “Promoção da Igualdade de Género no Portugal Democrático”. *Promoção de Igualdade de Género* - Volume 2, Cadernos INA, Oeiras, INA, Colecção Políticas Públicas nº 21
- Rato, Helena, *et al* (2005), “Promoção da Igualdade de Género pelas Organizações Internacionais” *Promoção de Igualdade de Género* - Volume 1, Cadernos INA, Oeiras, INA, Colecção Políticas Públicas nº 20
- Rees, Teresa (1998), *Mainstreaming Equality in the European Union – Education, Training and Labour Market Policies*, Londres, Routledge
- Reskin, B e Irene Padavic, (1994), *Women and Men at Work*, California, Fine Forge Press
- Rocha, José A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Rossi, A. (1969), “Sex equality: the beginning of an ideology”, em Lee Rainwater (ed) (2009), *Social Policy and Public Policy – Inequality and Justice*, New Brunswick, Aldine Transaction (1ª ed 1974)
- Sá, Luis (2000), *Traição dos Funcionários – sobre a administração pública portuguesa*, Porto, Campo das Letras
- Shafir, G. (1998), “Introduction – the evolving tradition of citizenship”, in G. Shafir, (ed), *The Citizenship Debates – a reader*, Minneapolis, University of Minneapolis
- Silva, Manuela (2000), “Internalizar a igualdade de género nas políticas públicas: um caminho aberto”, *Ex equo*, (2/3) (43-52)
- Silva, Maria Regina Tavares (2005), “O Papel das Conferências Mundiais sobre as Mulheres na Promoção da Igualdade de Género”, *Notícias CIDM*, 73, (4-7)
- Stillmann, Robert (1997), “American vs European Public Administration: does public administration make the modern state or does the state make public administration”, *Public Administration Review*, 4 (332-338)
- Stivers, Camilla (1998), “Feminist Theory of Public Administration”, em Jon Ott e Eduard W. Russel, (eds) (2001), *Introduction to Public administration: A book of readings*, Addison, Wesley Longman, Inc.
- Stivers, Camilla (2002), *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*, Newbury Park, CA, Sage (2ª ed)
- Sümer, Sevil, *et al* (2008), “Becoming working mothers: Reconciling work and family at three particular workplaces in Norway, the UK and Portugal”, *Community, Work e Family*, 11 (4), (365-389)
- Sümer, Sevil (2009), *European Gender Regimes and Policies – comparative perspectives*, Farnham, Ashgate
- Torres, Anália Cardoso, *et al* (2004), *Homens e Mulheres entre Família e Trabalho*, Lisboa, PCM e MTSS/CITE, colecção Estudos, nº1
- Turner, Bryan S. (2006), *Vulnerability and Human Rights*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press
- Turner, Bryan S (1993), “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship”, in Turner, B.S. (ed) (1993), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage
- Turner, Bryan S (ed) (1993), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage
- Walby, Sylvia (2000), “A União Europeia e as políticas de igualdade de oportunidades”, *Ex equo*, nº 2/3 (53-74)
- Walby, Sylvia (2002), “Gender and the new economy. Regulation or deregulation?” Comunicação apresentada ao ESRC Seminar, *Work, life and time in the new economy*, LSE, Outubro
- Walby, Sylvia (2004), “The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime”, *Social Politics*, 11, (1) (4-27)
- Walby, Sylvia (2004 b), “Cidadania e transformações de género”, *Políticas Públicas e Igualdade de Género*, São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher da Prefeitura do Município de São Paulo, Caderno nº 8
- Walby, Sylvia (2005), “Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era”, *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), (453-470)
- Walby, Sylvia (2007), *Gender (in) equality and the future of work*, Bruxelas, Comissão para a Igualdade da Oportunidades, Working Paper Series, nº 55

- Wall, Karin (2007). “Atitudes face à divisão do trabalho em Portugal e na Europa”, em Wall, Karin e Lúcia Amâncio (orgs.), *Família e Género em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa das Ciências Sociais, Col. Atitudes Sociais dos Portugueses, 7
- Weber, Max (1922), “Bureaucracy”, em, Shafritz e Heyde (Orgs), (1987) *Classics of Public Administration*, Chicago, Dorsey Press
- West C.e Don. H. Zimmerman (1987); “Doing Gender”, *Gender e Society*, 1, (2) (125-151)
- Verloo, Maeke e Emanuela Lombardo, (2007), “Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach”, em Verloo, Michael, *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapeste, CPS Books

## Anexos